



REPORT OF THE

Auditor General of New Brunswick

Volume 2

2008





REPORT OF THE

Auditor General of New Brunswick

Volume 2

2008

Published by:
Office of the Auditor General
Province of New Brunswick

March 2009

ISSN 0382-1420



Speaker of the Legislative Assembly
Province of New Brunswick

Sir

As required under Section 13(1) of the *Auditor General Act* I am submitting Volume 2 of my 2008 Report to the Legislative Assembly.

Respectfully submitted

Michael Ferguson, CA
Auditor General

Fredericton, N. B.
24 March 2009



Table of Contents

Chapter 1 - Introductory Comments

Overview	3
Monitoring of programs	3
Providing information to the public	4
Other items.....	5
Prior years' recommendations	7
Acknowledgements	8

Chapter 2 -New Brunswick Investment Management Corporation - Investment Performance and Cost Analysis

Introduction	11
Assets and investment income.....	13
Expected future investment performance.....	34
Cost structure analysis	37

Chapter 3 - Superintendent of Credit Unions

Background	65
Scope	67
Results in brief.....	68
Monitoring	69
Compliance with the <i>Credit Unions Act</i>	80
Reporting on performance	82
Other comments	85

Table of Contents - Continued

Chapter 4 - Department of Environment - Environmental Impact Assessment

Introduction	91
Background	91
Scope	96
Results in brief	96
Testing of assessment files	97
Registration of projects	99
Proponent and public input	100
Information to decision-makers	108
Transparency of decision-making	112
Reasonableness of time and effort	116
Timeliness of assessments	117
Monitoring of proponent compliance	122
Enforcement	127
Effectiveness reporting	129
Other areas covered in our audit	131

Chapter 5 - Department of Natural Resources - Timber Royalties

Background	143
Scope	146
Conclusions	146
Understanding timber royalties	146
Analysis	150

Table of Contents - Continued

Chapter 6 - Department of Post-Secondary Education, Training and Labour - Adult Literacy Services

Main points	174
Background information	178
Objectives, observations and conclusions	193
Appendix 1 - Details on strategic documents	198
Appendix 2 - Details on the Minister's Advisory Group	206
Appendix 3 - Details on consulting with stakeholders	212
Appendix 4 - Details on grant agreements	213
Appendix 5 - Details on <i>Literacy New Brunswick Inc.</i>	215
Appendix 6 - Details on CALP documentation & monitoring	219
Appendix 7 - Details on measuring results	222
Appendix 8 - Details on performance reporting	225
Appendix 9 - Recommendations with Department's response	227

Chapter 7 - Review of Departmental Annual Reports

Background, scope and approach	233
Findings	235
Our conclusions	244

Chapter 8 - Follow up on Prior Years' Recommendations

Background	249
Scope	249
Results in brief	251
Comments on recommendations from 2004	251
Comments on recommendations from 2005 and 2006	258
General comments on the implementation of recommendations	260

Appendix

Summary of significant audits conducted in departments and Crown agencies over the past ten years	265
---	-----



Chapter 1

Introductory Comments

Contents

Overview	3
Monitoring of programs	3
Providing information to the public	4
Other items	5
Prior years' recommendations	7
Acknowledgements	8



Introductory Comments

Overview

1.1 Monitoring its programs and providing information to the public. These are two areas the government needs to improve. They are the two issues that kept coming up in the projects we are reporting on in this volume of our 2008 Report. They are two areas that can only be improved if the government recognizes their importance and requires Departments and Crown agencies to make improvements. In my opinion, better program monitoring and more information being provided to the public will result in better delivered programs.

1.2 In this volume of our 2008 Report, we are reporting on six projects: our analysis of the investment performance and cost structure at the New Brunswick Investment Management Corporation; our audit of the role of the Superintendent of Credit Unions; our audit of the Environmental Impact Assessment (EIA) process; our review of timber royalties; our audit of adult literacy services; and our review of departmental annual reports. We have also included in this volume our follow-up work on some of the recommendations we made in prior years.

Monitoring of programs

1.3 In our work related to the Superintendent of Credit Unions, we found that the Superintendent's office has less involvement in the monitoring of credit unions than we expected. Because of this the Superintendent's office should be testing the accuracy and reliability of the information it receives to ensure that the reliance they place in the credit union system is warranted. We also found that even though the *Credit Unions Act* requires the Superintendent's office to regularly inspect the stabilization boards, the last time an inspection was carried out was in 1999.

1.4 In our work on the EIA process we found the level of monitoring activity to be inconsistent from file to file. We recommended that the Department of Environment should implement a formal monitoring process that allows it to adequately monitor whether project proponents have complied with the conditions placed on their projects.

1.5 In our work on adult literacy services we found that there is not a consistent method for monitoring the program that is intended to improve literacy levels in the Province.

1.6 Our follow-up work on salmon aquaculture revealed that the departments involved either disagreed with or had not implemented a number of our recommendations relating to monitoring different aspects of the program.

Providing information to the public

1.7 In our work at the New Brunswick Investment Management Corporation we recommended that the corporation should be providing more information in its annual report about individual unit trust fund performance and about its employee incentive pay program.

1.8 In our work related to the Superintendent of Credit Unions, we identified that, at the time of our audit, the annual report on credit unions had not been published since 2004, even though the report was referenced in the annual report for the Department of Justice and Consumer Affairs in each of the years ended 31 March 2006 and 31 March 2007.

1.9 In our work on the EIA process we recommended that the Department should use its website to explain to the public, on a project by project basis, the rationale for allowing projects to proceed and explanations about how major concerns raised during the process were addressed. We also recommended that the website be used to keep the public informed about the proponent's compliance with conditions attached to the project.

1.10 In our work on adult literacy services we found that the Department of Post-Secondary Education, Training and Labour does not report publicly on the performance of its adult literacy support.

1.11 In our review of departmental annual reports we concluded that the government's departmental annual reports do not have many of the features called for under a modern accountability framework.

Our assessment is that the annual reports are getting worse, not better.

1.12 The lack of progress on providing information to the public is also obvious in our follow-up work where we identified that the only outstanding recommendation we made in our 2004 work on the beverage container program was related to performance reporting. Also, even though the Department of Social Development has made progress on twenty-one of the twenty-four recommendations, relating to nursing home services, we made in our 2004 Report, one of the recommendations that has not been implemented was related to improved performance reporting. And the Regional Development Corporation has still not fully implemented our 2004 recommendation that its annual report comply with government policy.

Other items

New Brunswick Investment Management Corporation

1.13 While program monitoring and public information were two common themes of our work reported in this volume, we also identified many other important items.

1.14 In our work at the New Brunswick Investment Management Corporation (NBIMC) we have provided an analysis of the corporation's investment performance. The intent of this chapter is to help Members of the Legislative Assembly understand the corporation's performance. We identified that over the ten year period ended 31 March 2007, government's decision to diversify the pension fund investments along with NBIMC's asset mix decisions added about \$80.6 million a year on average to the pension funds. It will be interesting to see if this value-added continues over the next few years.

1.15 We identified that NBIMC's performance in the five years from 1 April 2002 until 31 March 2007 was better than its performance in the five preceding years. This provides an indication that NBIMC went through some challenges in the early years of the organization, but then made some changes resulting in better performance. We encourage Members of the Legislative Assembly to use our analysis as a basis to monitor the corporation's performance over the next five-year period.

1.16 We also have raised the concern that it is unlikely that in the foreseeable future NBIMC will be able to meet its primary return objective which is to achieve the long term real rate of return outlined by the pension plan actuary of 4% per year.

Superintendent of Credit Unions

1.17 In our work on the Superintendent of Credit Unions, we were pleased that reviews had recently been conducted on the processes for inspecting credit unions. Some weaknesses were identified in these reviews and it is important for the Superintendent to assess the significance of those weaknesses. We also identified that since there is one organization providing a range of services to the caisses populaires, including external audit services, the Superintendent needs to ensure this does not pose a threat to the independence required of external auditors.

1.18 We found that the Superintendent has had problems finding qualified, experienced people to take positions in the branch. Given the importance of the responsibilities placed on the Superintendent, government needs to find ways to attract qualified staff to the Superintendent's office.

1.19 We are also concerned about the many different roles played by the Superintendent of Credit Unions and the potentials for conflicts of interest that this creates.

1.20 Finally, we raised the question of why there are two separate regulatory regimes for credit unions operating in New Brunswick.

Environmental Impact Assessments

1.21 Most of our observations in this chapter are related to monitoring and the release of public information. However we also made the following observations.

1.22 The Department is carrying out most of its key roles and responsibilities with due regard for economy, efficiency and effectiveness. They have also identified most of the key risks in the EIA process and are managing them adequately.

1.23 We feel that the process for getting public input needs to be improved.

1.24 We recommended the Department bring forward changes addressing weaknesses in the current regulation.

Timber royalties

1.25 We found that while the Department of Natural Resources does meet its legal requirement to annually review and establish royalty rates, and does use market information in the process, the flaws in the system mean that the royalties do not reflect fair market value – in some instances the royalty rates appear to be below market rates and in others they appear to be above.

1.26 In our review of the process for establishing royalties for timber harvested from Crown land, we identified problems both with the design of the system for determining royalties and with the implementation of that system.

1.27 We identified that some of the costs related to Crown forest management are deducted from royalty revenue. For the year ended 31 March 2008, if these costs had not been netted, the Province's timber royalty revenue and related forestry management expenditures would both have been approximately \$29 million higher. As importantly, the \$29 million expenditure would have been subject to the annual appropriation process of the Legislative Assembly.

Adult literacy services

1.28 When discussing rates of adult literacy, it is important to first understand the definition of literacy. We found that the dictionary definition of literacy can be very different from the definition of literacy used in surveying rates of literacy. What is measured is not just the ability to read and write, but may also include the ability to locate and use information in schedules, maps, tables and charts as well as problem solving skills.

1.29 We found that the Department of Post-Secondary Education, Training and Labour does have strategic documents related to adult literacy, however at the time of our audit there were questions about the status of those strategic documents.

1.30 We also found that the Department needs to implement better control procedures related to its adult literacy support services. It also needs to improve the way it measures the results of its support services.

Prior years' recommendations

1.31 We are once again concerned about the government's lack of willingness to implement our recommendations, although there were some positive signs over the past year. Our concern is centered on the fact that only about 50% of the recommendations we made in our 2004 Report were fully implemented even after four years. Also, only 22% of the recommendations we made in our 2006 Report were fully implemented after two years – the lowest percentage of recommendations implemented after two years in the eight years we have tracked.

1.32 However, the positive signs are, first, that the 2004 percentages are influenced by the government's lack of progress on our salmon aquaculture recommendations. All other

recommendations have about a 60% implementation rate. Also, this year, for the first time we had a department show interest in implementing some recommendations we made in our 2003 Report and which we had stopped tracking.

1.33 In the whole though, these positive signs are not enough to alleviate our concerns, and we feel that the government needs to do a better job implementing our recommendations.

Acknowledgements

1.34 I wish to acknowledge the hard work of the staff in the Office in completing this volume of our Report. I believe we tackled some difficult topics, and I believe that each chapter in the Report contains information that is useful to the Members of the Legislative Assembly.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Michael Ferguson".

Michael Ferguson, CA
Auditor General

Chapter 2

New Brunswick Investment Management Corporation

Investment Performance and Cost Analysis

Contents

Introduction	11
Assets and investment income	13
Expected future investment performance	34
Cost structure analysis	37



New Brunswick Investment Management Corporation Investment Performance and Cost Analysis

Introduction

2.1 The New Brunswick Investment Management Corporation (NBIMC) acts as trustee for three of the legislated provincial pension plans which have a growing pool of investment assets, currently in excess of \$8 billion. The three legislated pension funds are the Public Service Pension Fund, the Teachers' Pension Fund and the Judges' Pension Fund.

2.2 In the early 1990s the Province's three mentioned legislated pension plans had large unfunded liabilities. At the time, the Province set the goal of having the three pension plans fully funded by the year 2017. A fully funded position means that there are sufficient assets in a plan to cover the expected future payments for all pension benefits earned at a specific date.

2.3 Because the Minister of Finance, as Chair of the Board of Management, has the responsibility to ensure there are sufficient funds to meet the future pension entitlements of the members of the legislated plans, the funding shortfall is the responsibility of government, and the government of that time chose to implement measures to reduce the shortfall. This included the introduction of equity investments to diversify the investment portfolio. Additional investment expertise was required to earn potentially higher investment returns from the diversified investment portfolio.

2.4 In 1994, the Legislative Assembly passed the *New Brunswick Investment Management Corporation Act* to create an organization that would manage the pension assets of the three legislated plans for the Province. Up until then the Minister of Finance was the sole trustee of

the three funds, which were invested entirely in government or government guaranteed bonds.

2.5 The primary purpose for creating NBIMC was to create a pool of investment expertise in the Province that would facilitate the achievement of the provincial goal of fully funded legislated provincial pension plans in a cost effective manner.

2.6 In Volume 2 of our 2006 Report, we reported on our assessment of the governance structures and processes in place at NBIMC. This chapter is a follow-up study to that work. In this chapter we look at some indicators of NBIMC's investment performance, and we provide an analysis of the costs of the organization.

NBIMC response

2.7 *We would like to point out our concerns with regards to the lack of a more defined scope for this report in that it actually includes the roles and actions of many parties outside of the mandate of our specific organization. Examples include those involved in the development of earlier provincial government policy and legislation, the pension plan sponsor, actuaries, and other related stakeholders. For example, while the title of the report points specifically to our organization, only three of the nine ultimate recommendations are specific to NBIMC's control. The inclusion of the actions of these parties complicates and confuses the actual issues for which NBIMC is responsible.*

2.8 Evaluating the investment performance of an organization like NBIMC is complex, and we do not have the necessary expertise to provide a technical evaluation. We have, however, been able to prepare an analysis of investment performance based on some basic indicators and comparisons.

NBIMC response

2.9 *We would strongly agree with the above comments. Evaluating the performance of an organization like NBIMC is complex and a proper technical valuation does require the necessary expertise in public sector institutional pension fund management practices. We would respectfully question why such expertise was not retained as permitted under the mandate of your office.*

2.10 We believe that it is important for government to understand the cost of all of its programs and services. Many programs that do not generate revenue are often scrutinized for cost savings to determine if the same outcomes can be achieved for less cost. We believe it is equally important for government to understand the cost structure of

programs that are focused on earning income, and that may not have costs scrutinized to the same degree.

Assets and investment income

2.11 NBIMC was appointed trustee of the Public Service Superannuation Fund (PSSF), the Teachers' Pension Fund (Teachers') and the Judges' Pension Fund (Judges') on 11 March 1996 and assumed responsibility for management of the assets of the three pension funds on 1 April 1996. At that time, the Funds were invested in fixed income securities. New investment policies were put in place by NBIMC in December of 1996, with the goal of achieving asset class diversification. This was completed by 31 March 1997.

2.12 On 1 April 1998, the assets of the Funds were transferred into unit trust funds established by NBIMC. As at 31 March 2007 there were 17 unit trust funds each with a specific investment mandate.

2.13 The value of the assets NBIMC manages has grown significantly. The following table shows the value of the assets at 31 March for each of the past ten years.

**Assets held in trust at 31 March
(\$ millions)**

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
5,175	5,140	6,216	5,773	5,835	5,289	6,565	7,056	8,099	8,718

2.14 NBIMC earned the following gross rates of return for the three pension funds over the past ten years.

**Gross rate of return for the year ended 31 March
(Percentage)**

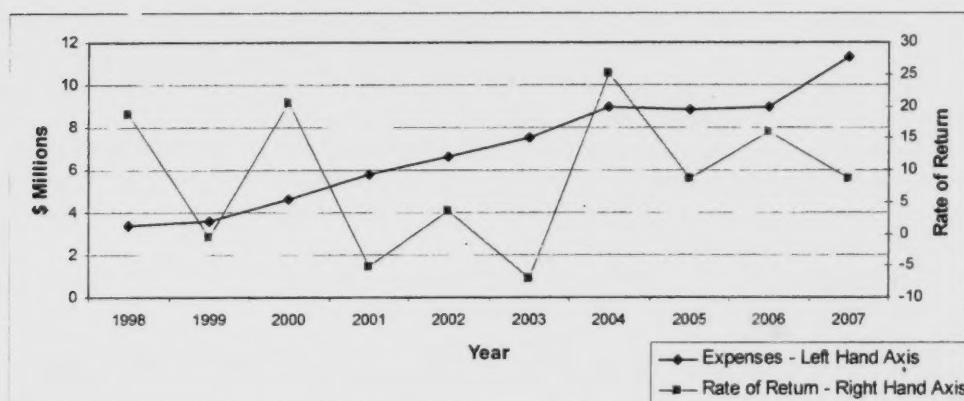
Fund	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PSSF	18.93	(0.82)	21.49	(5.67)	3.41	(7.32)	25.51	8.53	16.05	8.77
Teachers'	18.41	(0.41)	19.60	(4.76)	3.50	(6.53)	24.98	8.47	15.67	8.58
Judges'	21.54	(1.60)	23.64	(7.17)	3.20	(8.92)	27.05	8.89	16.68	8.77
Total	18.68	(0.62)	20.57	(5.23)	3.45	(6.95)	25.27	8.51	15.87	8.68

2.15 The following table shows that the value of the returns earned by NBIMC has been significantly higher than the amount of its annual costs, in all except for the three years with negative returns.

**Investment income and expenses for the year ended 31 March
(\$ millions)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Income	813.9	(31.9)	1,058.9	(318.5)	194.7	(402.9)	1,321.8	552.3	1,112.7	697.9
Expenses	3.4	3.6	4.6	5.9	6.6	7.5	9.0	8.8	9.0	11.3

2.16 The following graph compares expenses to rates of return:



2.17 However, NBIMC does not judge its investment performance by simply comparing investment income to costs. This section of the chapter analyzes the historical investment returns of the Corporation.

Investment performance

2.18 The current mission of NBIMC as stated in their 2006-2007 Annual Report is “The prudent, innovative and cost efficient investment management of New Brunswick based public sector funds to ensure long-term growth that meets client investment challenges.”

2.19 NBIMC has two main investment performance objectives. The primary objective is to achieve the actuarial long term rate of return requirements for the funds. The second investment performance objective is for the Corporation to add value, above its various asset class benchmarks, through active management strategies. This value added, relative to benchmark, is expected to first cover all of the Corporation’s operating costs, and subsequently add an additional target of 42 basis points per annum to each fund.

NBIMC comment

2.20 We are please to point out that our primary and secondary objectives are directly linked to the Auditor-General comments on the

first page of this report with respect to our primary purpose "to create a pool of investment expertise in the Province that would facilitate the achievement of the provincial goal of fully funded legislated provincial pension plans in a cost effective manner."

2.21 In addition to measuring performance relative to these two investment objectives, NBIMC also compares its performance to other investment managers.

2.22 Before looking at NBIMC's performance relative to its objectives, we first looked at the Corporation's ten year annualized return.

Ten year annualized return

2.23 The annualized gross return earned by NBIMC over the ten fiscal years ending 31 March 2007, has been 8.30% before taking into consideration the actual operating costs of NBIMC. We have identified three broad components of this total return.

2.24 First of all, when NBIMC was created, the pension fund portfolios consisted of fixed income securities only. It is for this reason we consider the ten-year annualized gross fixed income return to be our baseline for analyzing NBIMC's performance.

2.25 The second component is the amount of value added by the decision to diversify the portfolio and the choice of investments or "asset mix" to use in the particular set of circumstances of the three legislated pension plans. The asset mix decision is a responsibility of the NBIMC board.

2.26 The third component is the active management component. Once the asset mix decision is made, the staff of NBIMC must manage the day to day investment decisions, and try to add value beyond the value of the benchmark return.

NBIMC response

2.27 *We would note the lack of including investment costs as a component of the various investment return analysis conducted throughout this report. While we recognize that a review of costs is undertaken in isolation later in this report, it is important to include expenses as part of any overall comparative investment analysis as it is investment returns net of expenses that ultimately pays the pension obligations.*

2.28 *NBIMC operating costs, as discussed in our Fiscal 2007-2008 Annual Report, are very low compared to alternative investment managers. This cost benefit aids our net investment returns, and*

therefore improve our comparative position versus many of the other investment management alternatives identified later in this report.

2.29 Based on information that NBIMC tracks, we can attribute a ten-year historical value to each of the three components of the total return. Although a ten-year period provides a good representation of information it is still sensitive to beginning and end date bias. In this analysis we will refer to basis points, where the full 8.30% return equals 830 basis points.

2.30 For the first component we identified the types of investments which NBIMC started with in March of 1996. We have estimated that type of portfolio would have earned approximately 701 basis points annually over the ten year time frame.

2.31 It is also relatively easy to put a value on the third component of our analysis, the active management component. According to NBIMC's information, the ten year gross benchmark return has been 8.25% or 825 basis points. This means the active management value added component of NBIMC's total annualized ten year return was 5 basis points, i.e. 830 total basis points less 825 basis points for the benchmark return. Later in this chapter, we will discuss how NBIMC's performance looks better through a five year lens than it does through a ten year lens.

NBIMC response

2.32 *Please note that we have provided a response with respect to the above observation on the active management value added component later in this report.*

2.33 Since the total ten year annualized return was 830 basis points, and we have attributed 701 basis points to the first component and 5 basis points to the third, the diversification and asset mix component would have a value of 124 basis points.

2.34 This shows that the decision to diversify the portfolio was an appropriate decision. On an annual basis, it has added 1.24% to the fund returns. If we assume the three legislated plans have averaged \$6.5 billion in assets over the past ten years, then the decision to diversify, including the asset mix decisions made by NBIMC over that time frame, have added about \$806 million, or \$80.6 million per year, to the three pension funds.

2.35 The asset mix decision is one of the most important roles played by NBIMC. In their 2006-2007 Annual Report, they provide

some insight into the types of issues that they deal with when setting the asset mix:

Asset Mix

In late 2005 NBIMC changed the benchmark for our public Canadian equity exposure from the S&P TSX Composite Index to the S&P TSX Equity Only Index. This change came about due to the planned introduction of income trust securities into the Composite Index on December 16, 2005. At that time we determined that we were uncomfortable with the fit of income trust exposure in our asset mix and wanted to ensure that we managed purely equity-type securities. This benchmark change turned out to be a very good decision as it allowed us to avoid the significant price decline in income trust type securities that occurred on October 31, 2006 when the Federal Government announced changes to their taxation regime. While this change was made for portfolio benchmarking purposes, and therefore not part of our relative value-added return measures, we estimate that it saved the portfolio approximately \$50 million. Subsequent to the completion of our research analysis on income trusts, and also due to the decline in the composition of the companies making up the Equity Only Index, we reverted back to the S&P TSX Composite Index benchmark by the end of January 2007.

2.36 The following table is a high level view of the asset mix for the last two years excluding the Student Investment Unit Trust Fund.

	2007 (\$ millions)	2006 (\$ millions)	2007 %	2006 %
Fixed Income	3,890.8	3,726.8	44.7%	46.1%
Equities	3,811.4	3,497.7	43.8%	43.2%
Alternative Investments	1,004.8	863.1	11.5%	10.7%
Total	8,707.0	8,087.6	100.0%	100.0%

2.37 The difficulty in analyzing NBIMC's performance is in trying to further attribute the 124 basis points that we placed on the diversification and asset mix component. How many of those 124 points should be attributed to government's decision to diversify the portfolio, and how many should be attributed to NBIMC's asset mix decisions? Since the Minister of Finance has not given NBIMC any explicit instructions about asset mix, we have attributed the full value of these 124 basis points to NBIMC.

*Benchmark return and
benchmark index*

2.38 Before going further with our analysis, we will provide some information about the use of benchmark returns in assessing investment performance. A benchmark return is the return the

portfolio would have earned if each asset class achieved the return of its respective benchmark index and was at its target weight according to the investment policy.

2.39 Benchmark indices are a tool for measuring performance of active managers. Active managers are hired with the expectation they will add value by exceeding a predetermined benchmark index, however, it is acknowledged that there will be some risk of underperformance in shorter time periods.

2.40 It should be noted that some investment mandates (unit trust funds) of NBIMC are not active in nature, but rather employ a passive approach. In those instances, NBIMC through internal or external managers is to replicate the return of the index at a low cost.

2.41 Measuring the performance of an investment portfolio, net of all expenses, and comparing it against a benchmark return are two important actions in the process of managing investment assets. These actions help to determine if the investment strategy is on track. They can also be used to make a decision to change investment managers and enable the stakeholders to have the information they need to take timely corrective action.

2.42 Comparing actual investment performance to market performance during the measurement period is critical to understanding the result. Did the investment manager do better than the index because of prudent decision-making? Did the manager outperform because of skill or chance? Detailed attribution tools, which are beyond the scope of this study, can aid in understanding the portfolio construction and sources of manager performance.

2.43 There is wide acceptance of a number of indices that cover marketable securities such as stocks and bonds. The S&P, MSCI and DEX indices (previously known as Scotia Capital) are reliable sources of performance measurement indices that are used as benchmarks to measure performance. These indices can, for the large part, be purchased as an investment, that means it is possible to passively purchase an indexed fund that will return exactly what the index earned. However, for real estate, hedge funds and private equity investments, indices are not generally investable. Establishing good performance benchmarks for these investments can be challenging. NBIMC has established what they feel to be reasonable benchmarks for their various investment securities. The indices provide an investment benchmark to evaluate the investment performance of NBIMC.

2.44 To help explain the use of indices as benchmarks we will use an example. Assume an investor bought a mutual fund invested in Canadian companies. The mutual fund, during the last 10 years showed an annualized after cost return of 6%. Was the mutual fund a good choice among all the other mutual funds the investor could have purchased? Did the mutual fund manager do a good job in adding value? The answer lies in the benchmark. If, over that same 10 year period, the performance benchmark in Canada for that type of mutual fund was the S&P/TSX Composite Index, and if that index showed a return of 8% per year, then compared against the benchmark our hypothetical mutual fund manager underperformed by 2% per year. Anyone could have invested in the benchmark through an indexed fund or an exchanged traded fund (ETF) and almost matched the performance of the benchmark.

2.45 Benchmark indices are important because the analysis of performance is very much dependant upon the benchmark index chosen for the evaluation. NBIMC'S independent internal auditors completed a review of benchmarks for the 12 month period ending September 7, 2007 and made the following statement "performance benchmarks are consistent and similar to those typically used by other institutional investors."

Unit Trust funds

2.46 The 2006-2007 Annual Report of NBIMC contains the financial statements of the Net Assets Held in Trust for the three pension funds. The financial statements disclose the amount of investments and investment income earned by the funds. On April 1, 1998 the assets of the Funds were transferred to unit trust funds established by NBIMC. At 31 March 2007 there were 17 unit trust funds. The financial statements disclose the specific mandate, benchmark and return objective for each unit trust fund. The table below summarizes this information.

Unit Trust Fund	Benchmark used by NBIMC	Return objective
Public equity	Weighting of the respective country or regional indices	Benchmark plus 200 basis points over 4 year moving average
North American market neutral	93% Scotia Capital 91- day Treasury Bill index and 7% of the Call Loan rate	Benchmark plus 500 basis points over 4 year moving average
New Brunswick and Atlantic Canada equity opportunity	S&P/TSX Composite index	Benchmark plus 80 basis points over 4 year moving average
Private equity	A blend of S&P 500 and the MSCI Europe Net total return indices	Greater than benchmark
Canadian Real Estate	Percentage change in the 12 month CPI – Canada All Items Index	Benchmark plus 400 basis points
U.S. Real Estate	NAREIT equity Index	Benchmark plus 150 basis points
Commodity	Goldman Sachs Commodity Total Return Index (US\$)	Benchmark
Student investment	50% S&P/TSX 60, 45% Scotia Capital All Government index and 5% Scotia Capital 91- day Treasury Bill index	Benchmark

Unit Trust Fund	Benchmark used by NBIMC	Return objective
Nominal Bond	Scotia Capital All Government index	Benchmark plus 20 basis points over 4 year moving average
New Brunswick Fixed Income Opportunity	Scotia Capital All Government index	Benchmark plus 20 basis points over 4 year moving average
Inflation linked securities	Scotia Capital Real Return Bond Index	Benchmark plus 10 basis points over 4 year moving average
Money market	93% Scotia Capital 91-day Treasury Bill index and 7% of the Call Loan rate	Benchmark plus 20 basis points
Canadian equity	S&P/TSX Composite index	Benchmark
External Canadian equity	S&P/TSX Composite index	Benchmark plus 100 basis points over 4 year moving average
TSE Small-Cap	S&P/TSX Completion Index	Benchmark plus 100 basis points
Allocation equity international	Weighting of the respective country or regional indices	Benchmark
European equity index	MSCI Europe (Developed Markets) Index	Benchmark

2.47 The notes to the financial statements state “This portfolio structure facilitates the collective investment management and administration of the assets.” What is missing from the annual report is the actual performance of the 17 unit trust funds. NBIMC does calculate the actual returns but chooses not to make them public in the annual report; they prefer to report the returns for each asset class. NBIMC did disclose in their 2006-2007 Annual Report, on page 14, a graph showing the value added after covering operating costs expressed in basis points. The 2006-2007 Annual Report also presents rates of return and benchmark returns by asset class on page 13.

Recommendation

2.48 We recommended NBIMC disclose the actual performance of the individual unit trust funds in the Corporation’s annual report.

2.49 The 2006-2007 Annual Report of the British Columbia Investment Management Corporation (BCIMC) is an example of an annual report with this kind of disclosure.

NBIMC response

2.50 *The asset mix decision is the most important decision that NBIMC, as Trustee of the pension funds, can make. Therefore, reporting performance in terms of the asset mix decision is the most relevant message to communicate to our stakeholders. BCIMC*

however does not serve in the role of trustee, but rather, is solely an investment manager for its clients, therefore reports the performance of its investment products in a fashion similar to a mutual fund.

Primary objective – actuarial long-term rate of return

2.51 NBIMC's 2006-2007 Annual Report states on page 13 that: "The primary performance objective, as outlined by the plan actuary, is to achieve a long term real return (i.e. return before inflation) objective of more than 4%. This is the most significant hurdle that we measure our performance against and is the primary factor in the security of the pension plan benefits."

2.52 This objective is directly linked to the actuarial valuation of the three pension funds. The actuary, for the purpose of determining the going-concern financial position of these pension funds, has assumed the nominal rate of investment earnings to be 7.12%. This rate of investment earnings assumption is the combination of the real rate of return assumption of 4% and the inflation assumption of 3%.

2.53 It is important to understand that, for all three pension plans, the Province of New Brunswick is the pension plan sponsor and is ultimately responsible to ensure there are sufficient financial resources in the funds to pay the pension benefits. The Chair of the Board of Management, the Minister of Finance, is the person with the responsibility for pension plan performance according to the terms of the PSSF and Teachers' pension plans. The Minister of Finance is the plan governor for the Provincial Court Judges' Pension Plan. Thus one would expect the Minister of Finance to be involved in approving investment policies. This is not happening.

NBIMC response

2.54 *We respectfully suggest that the NBIMC legislation and the PSSA, TPA and PCJPA each clearly outline that NBIMC is to be trustee of the pension funds. As trustees, one of the most important decisions is to establish an investment policy. This is even a requirement of section 17(2) of the NBIMC Act. If someone other than the NBIMC Board were required to approve the investment policies, this would be a contravention to the Act.*

2.55 NBIMC has adopted their primary objective of achieving a long term real return of more than 4% in the absence of any specific direction from the Minister of Finance. As we stated in our 2006 Report, because the Minister of Finance does not communicate provincial expectations to NBIMC, the Corporation uses other available sources of information in setting investment policies. These sources of information include actuarial reports and discussions with the actuary who is responsible for evaluating the three legislated

pension plans. Also, as we stated in 2006, we feel that in the circumstances NBIMC is using all means available to it to ensure that the investment policies are appropriate.

Recommendation

2.56 We are repeating a recommendation we made in our 2006 Report on New Brunswick Investment Management Corporation Governance, that is, **we recommended the Minister of Finance provide NBIMC with clearly defined performance expectations including targets.**

NBIMC response

2.57 *We reiterate our response to this recommendation in the 2006 report. While we support and encourage enhanced communication between ourselves and the pension plan governor, we feel it is important to point out that as an independent body that has fiduciary obligations solely to the funds under management, it should be the responsibility of our Board to ultimately set policies and performance expectations for the Corporation. It is our understanding that for this very reason the British Columbia Investment Management Corporation, a similar peer organization, is exempted from the Shareholder's Letter of Expectations process in British Columbia.*

2.58 Ultimately the primary performance objective defines the level of risk taken by NBIMC when it decides upon its overall asset mix. The higher the real rate of return objective for the plans, the riskier the investment portfolio would have to be.

2.59 The table below shows the ten year compound return of NBIMC, using 1 April 1997 as a starting point. This is then compared to the rate of return assumption for the three plans as a whole for the same ten year period.

	Actual Annual Compound Return (ten year period)	Actuarial Performance Assumption
Real rate of return	6.11%	4.00%
Inflation rate	2.06%	3.00%
Rate of investment earnings	8.30%	7.12%

2.60 The table below provides the information for each of the three plans:

	Actuarial Performance Assumption	Actual annual compound return (10 year period)		
		PSSF	Teachers'	Judges'
Real rate of return	4.00%	6.15%	6.08%	6.33%
Inflation rate	3.00%	2.06%	2.06%	2.06%
Rate of investment earnings	7.12%	8.34%	8.27%	8.52%

2.61 These tables show that for the ten year period ending 31 March 2007 NBIMC has exceeded its primary objective. The overall rate of investment earnings was 8.30% while the objective was 7.12%. Furthermore, for each of the three individual pension plans the actual rate of investment earnings for the ten year average is above the rate assumed by the actuary when calculating the funding position of the pension plans.

2.62 The table below provides a comparison on a yearly basis showing NBIMC's performance compared to their primary objective. NBIMC has exceeded their primary objective in six of the past ten years and four of the past five years.

**Actual performance compared to primary objective
(basis points)**

Year ended 31 March	Rate of investment earnings (loss)	NBIMC's primary objective	Return above (below) primary objective
2007	868	712	156
2006	1587	712	875
2005	851	712	139
2004	2527	712	1815
2003	(695)	712	(1407)
2002	345	712	(367)
2001	(523)	712	(1235)
2000	2057	712	1345
1999	(62)	712	(774)
1998	1868	712	1156

Second investment objective -
add value

2.63 NBIMC's second investment objective, as stated in its 2006-2007 Annual Report "...is to add value, above its various asset class benchmarks, through active investment management strategies."

Earlier in this chapter we referred to three components of the total return. This is also the third layer in our analysis of NBIMC's returns.

2.64 NBIMC's goal is to add value by outperforming the various benchmarks after taking into consideration their costs. NBIMC uses active management strategies subject to constraints set by the Board of Directors. The annual report continues "This value added, relative to benchmark, is expected to first cover all of the Corporation's operating costs, and subsequently add an additional target of 42 basis points per annum to each fund."

2.65 This second objective provides information about how well NBIMC actively managed the investment portfolio. The rate of investment earnings may be a reflection of how well the stock market performed over the last number of years. The challenge is not just to measure or value the returns earned by the Corporation, but to measure the performance of NBIMC as an investment manager.

2.66 We have produced, from information obtained from NBIMC's annual reports, the table below which shows NBIMC's actual performance (rate of investment earnings) measured against NBIMC's performance benchmarks.

Actual performance compared to benchmarks (basis points)

Year ended 31 March	Rate of Investment earnings (loss)	NBIMC's Benchmark	Return above (below) benchmark	Operating costs	Value added (lost)	NBIMC value added target	NBIMC Performance above (below) target
2007	868	800	68	14	54	42	12
2006	1587	1578	9	13	(4)	42	(46)
2005	851	814	37	14	23	42	(19)
2004	2527	2496	31	17	14	42	(28)
2003	(695)	(718)	23	13	10	42	(32)
2002	345	328	17	12	5	42	(37)
2001	(523)	(439)	(84)	10	(94)	42	(136)
2000	2057	2058	(1)	9	(10)	42	(52)
1999	(62)	(221)	159	7	152	42	110
1998	1868	2104	(236)	8	(244)	42	(286)

2.67 The previous table shows that in seven of the past ten years, NBIMC's investment returns exceeded the benchmark return, and the investment returns in each of the past six years exceeded the benchmark. In six of the last ten years, and five of the last six years, the value added by NBIMC has exceeded the operating costs of the organization. However, only twice in the past ten years and only once

in the past eight years has NBIMC's performance exceeded its value-added target.

2.68 It should also be noted that in 2003, despite a negative rate of return of 6.95%, NBIMC actually added value, after operating costs, when compared to their benchmark. Also, looking back to the earliest year of the investment approach, 1998, we see that even though the Corporation earned 18.68%, it significantly underperformed the benchmark. These two examples illustrate why the actual annual rate of investment earnings is an incomplete way to assess NBIMC's performance.

NBIMC comment

2.69 *We would like to make two observations with respect to this analysis.*

2.70 *First of all it is important to point out that it is quite difficult to outperform market benchmarks. Only half of all active managers can exceed performance benchmarks in any one year. The value obtained from those who exceed these benchmarks is gained from those who underperform the benchmark. The probability of exceeding the benchmark is further limited when operating costs are factored into the analysis. From our perspective we have designed our investment program to create consistent value over our benchmarks in excess of our operating costs, while working towards a targeted top-quartile long-term manager value added position of 42 bp/a.*

2.71 *Our second observation is that in 2002 our investment process also underwent significant changes to manage investments in a more risk controlled manner and consistently work toward the top quartile (ie. 42 bp/a) target in a prudent fashion over time. We would point out that we feel the above analysis shows good progress in this regard.*

2.72 The table below reports the performance of NBIMC against their various benchmarks in dollars.

Actual performance compared to benchmarks (\$000)

Year ended 31 March	Actual earnings (loss)	NBIMC's Benchmark	Return above (below) benchmark	Operating costs	Value added (lost)	NBIMC value- added target	Actual result above (below) target
2007	697,880	643,207	54,673	11,284	43,389	33,768	9,621
2006	1,112,742	1,106,432	6,310	9,049	(2,739)	29,449	(32,188)
2005	552,268	528,256	24,012	8,849	15,163	27,256	(12,093)
2004	1,321,768	1,305,553	16,215	9,037	7,178	21,968	(14,790)
2003	(402,925)	(416,259)	13,334	7,463	5,871	24,349	(18,478)
2002	194,666	185,074	9,592	6,573	3,019	23,698	(20,679)
2001	(318,469)	(267,319)	(51,150)	5,851	(57,001)	25,575	(82,576)
2000	1,058,856	1,059,371	(515)	4,620	(5,135)	21,620	(26,755)
1999	(31,900)	(113,708)	81,808	3,618	78,190	21,610	56,580
1998	813,931	916,762	(102,831)	3,438	(106,269)	18,300	(124,569)
Total	4,998,817	4,947,369	51,448	69,782	(18,334)	247,593	(265,927)

2.73 Over the past ten years NBIMC's investment income has exceeded the benchmark by \$51 million.

2.74 When looking at NBIMC's performance over the past ten years in dollars it seems that the results should be divided into two five-year periods. NBIMC exceeded the benchmark by \$114 million in the years 2003 to 2007, but underperformed the benchmark by \$63 million in the five years from 1998 to 2002.

2.75 In the past five years, NBIMC has added value net of operating costs of \$69 million while in the first five years its net loss including operating costs was \$87 million. Overall, NBIMC has underperformed its own self-established value-added target by \$266 million over the past ten years. In the last five years the underperformance was \$68 million while in the first five years it was \$198 million.

2.76 So, looking at NBIMC's performance through a five year lens we would conclude that it has added value of \$69 million. Going back ten years, underperformance in 1998 and 2001 means that in total over that period, NBIMC has not added value, in fact it has added a net cost to the Funds of \$18 million.

2.77 This provides an indication that NBIMC went through some challenges in the early years of the organization, but has made changes

resulting in better performance relative to benchmarks in recent years. We have seen evidence of changes in investment managers both internally and externally over this period.

More detailed performance information

2.78 We have analyzed NBIMC's performance further by looking at returns by asset class and by looking at the performance of internal and external managers.

Analysis of performance by asset class

2.79 Best practice dictates that investment performance should be evaluated not only at the total fund level but also for every portfolio within the plan.

2.80 The following is a summary of the information taken from an independent audit report entitled "Schedules of Composite Performance Results" for the year ended 31 March 2006. The 31 March 2007 information included in the table has not been audited. The returns are calculated as the number of basis points earned above the benchmark return. These are gross returns, that is, nothing has been deducted for operating costs.

Asset class
Returns above (below) benchmarks (in basis points)

Year ended 31 March	Equity	Alternative Investments	Nominal Bonds	Inflation Linked	Short-term assets	Total Investments
2007	(7)	403	36	6	8	68
2006	(59)	41	16	1	17	9
2005	34	34	27	64	24	37
2004	123	(520)	17	15	7	31
2003	(43)	314	34	6	19	23
2002	37	(13)	11	21	43	17
2001	(242)	(289)	31	28	15	(84)
2000	330		(92)	(14)	23	(1)
1999	325		(76)	(79)	43	159
1998	(321)		(237)	5	33	(236)

2.81 Alternative investments include investments made in the following six unit trust funds: Private equity, U.S. Real Estate, Canadian Real Estate, Commodity, North American market neutral, and New Brunswick and Atlantic Canada equity opportunity.

2.82 Over the past seven years, NBIMC has been able to exceed the benchmark return every year for its fixed income investments. The fixed income investments include nominal bonds, inflation linked assets and short-term assets.

2.83 However, in the last ten years NBIMC has only managed to meet their benchmark for equity investments five times, and only twice in the past five years.

2.84 For the alternative investments asset class, returns were less than their benchmark in three of the first four years, however, performance in the last three years has been above the portfolio benchmark.

Investment performance by internal and external managers

2.85 NBIMC uses its own staff as well as hires external investment managers to manage the investment assets. From information supplied by NBIMC we were able to identify the value added by internal and external managers for the years ended 2000 to 2007 in total. The following table summarizes the analysis. Value added by NBIMC is the actual amount calculated from our earlier table entitled "Actual Performance Compared to Benchmark". The amount recorded in the column "Value added (lost) by external managers" reflects the actual revenue minus the benchmark return minus the fees paid to the external manager.

Year ended 31 March	Value added/(lost) by external managers	Value added/(lost) by Internal managers	Value added/(lost) by NBIMC
	(\$ thousands)		
2007	\$ 730	\$ 42,659	\$ 43,389
2006	4,844	(7,583)	(2,739)
2005	1,823	13,340	15,163
2004	3,273	3,905	7,178
2003	(1,837)	7,708	5,871
2002	(188)	3,207	3,019
2001	(474)	(56,527)	(57,001)
2000	1,334	(6,469)	(5,135)
Total	\$ 9,505	\$ 240	\$ 9,745

2.86 For this eight year period NBIMC added value of approximately \$9.7 million in total. In those same years the value added by external managers totaled approximately \$9.5 million, and the internal managers made a contribution of approximately \$0.2 million. Once again the picture is different if we look at the most recent five year period. During the last five years, NBIMC has added value of \$68.9 million with \$60.0 million coming from internal managers and \$8.9 million coming from external managers. It is also interesting to note that in the three years (2006, 2001 and 2000) when NBIMC lost value for the year, the external managers actually added value in two of them (2006 and 2000). On the other hand, in both 2002

and 2003 the internal managers were able to add value while the external managers were losing value.

2.87 We analyzed the performance of the individual mandates of the external managers (EMM) and the results are shown below:

Value added (lost) by external managers (in thousands \$)

EMM	2007	2008	2005	2004	2003	2002	2001	2000	Total
1	942.0	3,992.7	150.2	920.3	20.1	(155.4)	(459.9)		5,410.0
2			(41.5)	(831.0)	(685.8)	7.1			(1,551.2)
3	18.5	(246.9)	144.9	1,217.3	(297.8)	186.9	(13.8)	1,333.5	2,342.6
4	(289.7)	(855.7)	516.5	726.2					97.3
5	(285.4)	825.5	117.9	494.2					1,152.2
6	(359.5)	1047.1	395.7	858.4					1,941.7
7	(14.7)	2.2							(12.5)
8	573.1	(127.3)	406.3	75.7					927.8
9	145.9	206.1	133.0	(188.1)					296.9
10					(873.1)	(226.5)			(1,099.6)
All	730.2	4,843.7	1,823.0	3,273.0	(1,836.6)	(187.9)	(473.7)	1,333.5	9,505.2

2.88 This shows us that every external manager mandate implemented by NBIMC has had one or more years where they did not add value, however seven of the ten mandates implemented over the past eight years have added value in total since 2000. Of the other three, one was only added in 2006, and the other two were terminated after they were judged to be not satisfactory by NBIMC.

Comparison to other diversified funds

2.89 NBIMC also compares its performance to other investment managers, although it does not include this information in its annual report. Comparison with other diversified funds is, by itself, not a reliable measure of performance because the risk taken by the portfolio managers and the cash flow requirements of each fund may not be the same. To be truly comparable the benchmark portfolios would have to be similar and the cost of the investment manager would have to be taken into consideration. However, such a comparison does provide a general indicator as to how well a pension fund is performing against somewhat similar types of funds.

2.90 There is comparative data that can be used but most have a 31 December year end.

2.91 In this section NBIMC has calculated their performance to a 31 December year end. We have not attempted to verify the accuracy of NBIMC's calculations.

2.92 The following table compares NBIMC's annualized actual rates of return to the median returns earned by diversified fund managers as tracked by Morneau Sobeco and Mercer.

Annualized actual rates of return (%)

	One Year (2007)	Two Years	Three Years	Four Years	Five Years
NBIMC Annualized Return	5.08	7.64	9.70	10.11	11.62
Morneau Sobeco Diversified Pension Fund Returns – Median Return	2.13	7.21	8.96	9.22	10.16
Mercer Canadian Institutional Pooled portfolio – balanced portfolio – Median Return	1.6	7.3	8.9	9.1	10.1

2.93 NBIMC's annualized returns for one, two, three, four and five year periods have exceeded the median annualized returns of fund managers tracked by Morneau Sobeco and Mercer in their data bases of diversified pension fund managers (all returns are for years ended 31 December). For the year ended 31 December 2007, NBIMC was in the top 25% of returns for diversified pension fund managers according to the Morneau Sobeco data base and in the top 25% in four of the years when using the Mercer data base.

2.94 However if we just look at the benchmark return data we see that NBIMC's benchmark is consistently higher than the other two data bases. This would indicate that the actual asset mix of the NBIMC portfolio is not similar to the asset mix of the portfolios for the two external data bases. Because NBIMC's benchmarks are higher we would expect its actual returns to be higher as well. This also provides an indication that NBIMC is adding value through its asset mix decisions.

NBIMC response

2.95 *We feel that it is important to further clarify that the choice and weighting of benchmarks is a decision made by NBIMC in setting Investment Policy in our role as Trustee for the funds under management. The value created by the asset mix decision, as outlined in the above analysis, typically plays the largest role in determining total fund returns.*

Annualized benchmark rates of return (%)

	One Year (2007)	Two Years	Three Years	Four Years	Five Years
NBIMC Benchmark	4.46	7.08	9.23	9.67	11.22
Morneau Sobeco Diversified Pension Fund Returns – Benchmark Return	2.74	7.22	8.71	8.80	9.66
Mercer Canadian Institutional Pooled portfolio – balanced portfolio – Passive Portfolio	1.7	6.9	8.2	8.4	9.2

2.96 We also compared NBIMC's actual returns to AON Corporation's Survey of Canadian Pension Plans' Investment Managers. NBIMC's annualized returns for one, two, three, four and five year periods exceeded the median, however, consistent with our earlier analysis, NBIMC's seven and ten year annualized returns fell below the median. Again, all returns are for years ended 31 December.

Annualized actual rates of return (%)

	One Year (2007)	Two Years	Three Years	Four Years	Five Years (2003)	Seven Years	Ten Years
NBIMC Annualized Return	5.08	7.64	9.70	10.11	11.62	6.84	7.56
AON Survey of Canadian Pension Plans' Investment Managers – Balanced funds - Median Return	1.50	7.10	8.90	9.10	10.00	7.20	7.80
Difference	3.58	0.54	0.80	1.01	1.62	(0.36)	(0.24)

2.97 The AON Survey indicated that NBIMC was in the top 25% of returns for the calendar year 2007 and the five year period starting in 2003.

2.98 We also compared two other New Brunswick diversified pension funds to NBIMC's returns. Both funds have what can be classified as balanced or diversified investment portfolios.

2.99 The investments of the other two plans were \$290.8 million in total at 31 December 2007 while NBIMC's were over \$8 billion.

Rates of return (%)			
Year ended 31 Dec	NBIMC	Plan A	Plan B
2007	5.08	2.2	2.4
2006	10.27	14.1	14.4
2005	13.93	13.1	11.3
2004	11.34	10.7	7.1
2003	17.89	15.9	14.2
2002	(3.85)	(1.2)	(4.6)
2001	(4.64)	7.3	4.0
2000	8.31	17.2	16.4
1999	14.5	16.6	20.9
1998	5.18	8.7	Not Available

2.100 Over the ten year history NBIMC's returns were higher than both of the other plans in only four of the ten years. However those four years were all in the past five years.

2.101 We also noted that the work of the Independent Review Panel on New Brunswick's Workplace Health, Safety and Compensation System, included a comparison of investment returns earned by the New Brunswick Workplace Health, Safety and Compensation Commission (WHSCC) to the returns of NBIMC. The panel commented that for the four year period they looked at, the investment performance of NBIMC was greater than WHSCC by 1.21%.

2.102 When we looked at the ten year annualized real rate of return as compared to the real rate of return targets as at 31 December 2007 for the two organizations; we found:

Annualized real rates of return (%)		
	NBIMC %	WHSCC %
Ten year annualized rate of return (Dec 31, 2007)	5.50	4.14
Annual real rate of return target	4.00	3.80
Excess of actual return over target	1.50	0.34

2.103 Because the two organizations have different purposes, we would not expect their approach to investment management to be identical. However, the comparison does provide an indication of the success that NBIMC has had in achieving its primary objective.

2.104 We also compared NBIMC annualized returns to British Columbia Investment Management Corporation (BCIMC). We note again NBIMC's ten year return is below BCIMC but on the five year return NBIMC did better.

Annualized rates of return (%) 31 March years ended

Year	NBIMC	BCIMC
One year (31 March 2007)	8.68	12.2
Five year	9.76	9.2
Ten year	8.30	8.9

2.105 We do not have the technical expertise to evaluate NBIMC's investment performance, however the information that we have looked at indicates to us that NBIMC's recent performance – over the last five years – has been good.

Recommendation

2.106 We recommended the Minister of Finance commission an independent technical assessment of NBIMC's investment policy including the asset mix decision for each of the three pension funds.

2.107 The Province of New Brunswick has numerous large pools of funds, including three School District pension funds. Based on our analysis of NBIMC and our knowledge of government operations, we believe there is an opportunity for additional returns to be earned by government on large funds held for the purpose of pre-funding future liabilities.

Recommendation

2.108 We recommended the Minister of Finance re-examine the Province's approach to the investment management of its large funds and identify opportunities where NBIMC could provide advice, investment management and trustee services.

NBIMC response

2.109 Legislative authority is already in place as the NBIMC Act provides, via sections 15 and 16, the ability for NBIMC to take on additional investment mandates or to provide investment counseling services.

Expected future investment performance

2.110 The high level asset mix information that we presented earlier in this chapter is useful in assessing the difficulty NBIMC will face in achieving its primary return objective of a long term real return of more than 4% in the future.

2.111 The real yield as of 31 March 2008 on the DEX real rate return bond index was approximately 1.65%. If we assume the real yield on fixed income investments will be 1.65% per year in the future, then, because they make up 44.7% of NBIMC's total portfolio, it means that NBIMC must earn a real return of about 5.90% per year on the other 55.3% of its portfolio to achieve an overall real rate of return of 4.0%.

2.112 Turning to nominal returns, NBIMC's benchmark for its nominal bond portfolio is the DEX All Government Index. If we assume that fixed income investments will earn 3.63% per year in the future (the DEX all government bond index rate as of 31 March 2008), NBIMC must earn about 9.94% per year on the other 55.3% of its portfolio to achieve an overall return of 7.12%. It also means that NBIMC would have to earn 12.07% on the other 55.3% of its portfolio to maintain its ten year rate of return of 8.3%.

2.113 If we assume that NBIMC can continue to add 20 basis points, the approximate average over the past five years, through the active management of investments in the future, and that the diversification of the portfolio continues to add 124 basis points per year, then the expected nominal return in the future would be:

Projected future long term returns

Component	Basis Points
Fixed Income	363
Diversification and Asset Mix	124
Active Management	20
Total	507

2.114 On a real rate of return basis, this results in an expected return of 3.09% as shown in the following table. This is well below the 4.0% objective.

Projected future long term real rate of return

Component	Basis Points
Fixed Income	165
Diversification and Asset Mix	124
Active Management	20
Total	309

2.115 In other words, in order for NBIMC to meet its primary investment objective in the future, it will have to increase the return it earns in excess of the real return on fixed income investments from 144 (124 + 20) basis points to 235 (400 - 165) basis points.

2.116 These projected future returns highlight the importance of the plan sponsor communicating its expectations to NBIMC. Will the Sponsor lower the expected real rate of return from 4.00%, at least in the short term? Will it revalue its pension obligations by lowering the expected rate of return and the discount rate used to value the pension obligations, a decision that could significantly increase the accounting value of the pension obligation? Or will it expect NBIMC to take on more risk to try to achieve the 4.00% return?

2.117 If NBIMC's real rate of return in the future is 3.09%, it will also have implications for the extra funding contributions that the Province makes to the Public Service Superannuation Plan and to the Teacher's Pension Plan. In the year ended 31 March 2007, the Province made extra contributions of \$132.3 million in total to the two plans.

2.118 A real rate of return of 3.09% is 0.91% below the target real rate of return of 4.00%. On assets of about \$8.7 billion, this would mean an annual shortfall of investment income of about \$79.2 million. Also, both the plans are currently in positions where the cash paid out for benefits exceeds the cash coming in from regular employee and employer contributions. That net cash outflow coupled with a real rate of return that is below the target rate of return likely will mean that the extra contributions will have to be increased to keep the pension plans close to being fully funded.

2.119 This highlights the need for the plan sponsor to have a documented formal pension plan funding policy for each of the three pension plans that specifies how plan shortfalls will be resolved. The Department of Finance has advised us that the Actuarial Valuation Committee delegated a working group to develop a funding policy for the Public Service Superannuation Plan. The Actuarial Valuation Committee is comprised of senior officials from the Department of Finance, the Office of Human Resources and the Office of the Comptroller and its role is to provide the Minister of Finance, as plan governor, advice on matters that affect the financing of pension benefits. We have been advised that the working group has engaged a consultant to develop financial models and explore various options. Once the Public Service Superannuation Plan funding policy has been finalized the format and approach will be used to develop funding

policies for the Teachers' and Provincial Court Judges' Pension Plans. The funding policies will be provided to NBIMC.

Recommendation

2.120 We recommended the Minister of Finance document a formal pension plan funding policy for the Public Service Superannuation Plan, Teachers' Pension Plan and the Provincial Court Judges' Pension Plan.

Cost structure analysis

2.121 NBIMC acknowledges that containing costs is critical to their operations. In their 2006-2007 Annual Report, they state:

Operating Costs

Operating costs are an important element to be deducted in the determination of the final net returns for assets under management. When comparing performance between funds it is important to ensure one is comparing net fund returns, not gross returns. Lower costs result in higher comparative returns.

These expenses encompass all of the costs incurred by the Corporation to act as trustee for each pension fund, to manage the applicable assets, and to deploy our active management strategies. Cost minimization is an extremely important focus as it directly impacts each fund's net investment return, and is especially relevant in the current environment of lower return expectations across most asset classes. It is also important to note that NBIMC's active management performance is measured on a net basis after all of the Corporation's operating costs are accounted for.

2.122 Over the eight fiscal years ended 31 March 2000 to 2007, NBIMC's expenses have been:

Expenses (\$ millions)

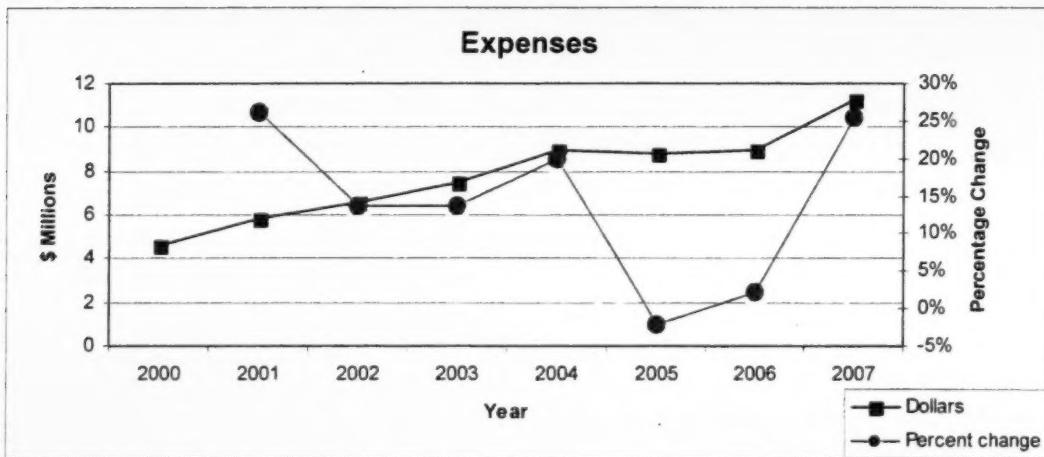
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
\$4.6	\$5.9	\$6.6	\$7.5	\$9.0	\$8.8	\$9.0	\$11.3

2.123 The year-over-year percentage increase or decrease in expenses over that time period has been:

Percentage increase (decrease) in expenses

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
28.3%	11.9%	13.6%	20.0%	(2.2%)	2.3%	25.6%

2.124 The following graph provides a visual representation of both the amount of annual expenses and the annual percentage increase in expenses.



2.125 The average annual percentage increase has been 13.7%. For this same time period the average annual percentage increase in the expenditures of the Province was 3.8%.

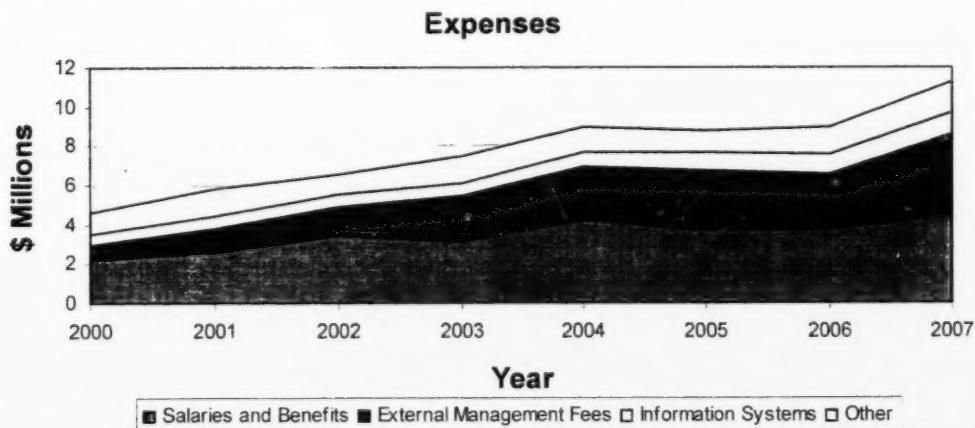
2.126 It can be seen from this analysis that NBIMC went through a period of rapid growth in expenses from 2000 until 2004, during which time corporate expenses nearly doubled, and then leveled off in 2005 and 2006. 2007 saw a return to a large percentage increase in costs.

2.127 In order to try to understand the reasons for the changes in expenses from 2000 until 2007, we first looked at the expenses by major category.

Expenses by major category
($\$$ millions)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Salaries and Benefits	2.2	2.6	3.4	3.1	4.2	3.7	3.8	4.4
Materials and Supplies	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Amortization	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
External Management Fees	0.8	1.2	1.5	2.3	2.7	3.0	2.8	4.2
Custodial Services	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.4
Travel	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Office Rent	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3	0.3
Professional Services	0.2	0.5	0.3	0.4	0.2	0.3	0.3	0.4
Information Systems	0.5	0.6	0.6	0.7	0.8	1.0	1.0	1.1
Other	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2
Total	4.6	5.9	6.6	7.5	9.0	8.8	9.0	11.3

2.128 This shows that the largest areas of expenses are Salaries and Benefits, External Management Fees and to a lesser extent Information Systems. In the year ended 31 March 2000, these three categories of expenses made up 76% of the Corporation's expenses; in 2007 they made up 86%. These expenses account for 92.5% of the total increase in expenses from 2000 to 2007.



2.129 The year over year percentage increases in these three areas were:

Yearly expenditure percentage increase/(decrease) by major category

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Salaries and Benefits	18.2%	30.8%	(8.8%)	35.5%	(11.9%)	2.7%	15.8%
External Management Fees	50.0%	25.0%	53.3%	17.4%	11.1%	(6.7%)	50.0%
Information Systems	20.0%	0.0%	16.7%	14.3%	25.0%	0.0%	10.0%
Other	36.4%	(26.7%)	27.3%	(7.1%)	(15.4%)	27.3%	14.3%
Total	28.3%	11.9%	13.6%	20.0%	(2.2%)	2.3%	25.6%

2.130 In relation to the expenditure increases NBIMC senior management made the following comment, “NBIMC made some significant changes to how it implements the asset-mix decision over the past five years. Until 2003, NBIMC used derivative strategies to achieve exposure to many investment markets, such as European equities. Those derivative strategies, while an efficient means to achieve exposure, have high embedded costs. To reduce those costs, the portfolios have been shifted gradually to more physical holdings. Those physical holdings have lower embedded costs, but do incur budgetary expenses which end up being reflected in the above table.”

2.131 We analyzed the Salaries and Benefits and External Management Fees areas of the Corporation’s expenses over this time period and have the following observations.

Salaries and benefits

2.132 The following table reports the total Salaries and Benefits for the past eight years, and the percentage of total expenses that are incurred for salaries and benefits:

Salaries and benefits

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Expense (\$ thousands)	2,242.8	2,575.1	3,383.4	3,149.0	4,175.9	3,658.8	3,799.5	4,353.6
Percentage of Total Expenses	48.5%	44.0%	51.5%	42.2%	46.2%	41.3%	42.0%	38.6%

2.133 Full-time regular salary and incentive pay are the largest components of the Salaries and Benefits category and these are each discussed below. Other components of Salaries and Benefits include employee development costs, casual pay, per diem payments for board members and benefits such as group life insurance, medical insurance,

pension plan benefits, vehicle and housing allowances, retirement allowances, and severance payments.

Full-time regular salary

2.134 The table below provides salary and staff information for the eight year period 2000 to 2007.

Full-time regular salary

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Full-time Regular Salary (\$ thousands)	1,791.9	1,900.6	2,243.2	2,315.2	2,321.0	2,233.7	2,498.8	2,683.8
Number of Staff at year-end	30	31	31	32	32	34	36	37
Average (\$)	59,730	61,310	72,361	72,350	72,531	65,697	69,411	72,535
Percentage Increase/(decrease)	2.6%	18.0%	0.0%	0.3%	(9.4%)	5.7%	4.5%	

2.135 The average annual increase in the Full-time Regular Salary has been 2.8%. We observed that eleven staff members who were employed by NBIMC at 31 March 2000 were still employed at 31 March 2007, and there has been little staff turn over in the past four years.

2.136 Another significant component of Salaries and Benefits is Incentive Pay. The following table analyzes the increase in the Incentive Pay.

	Incentive pay							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Incentive Pay (thousands \$)	133.7	303.7	504.0	326.8	614.0	712.7	755.3	1,100.0
Number of Staff Receiving Incentive Pay	10	15	30	30	29	32	33	34
Average Incentive Pay (\$)	13,370	20,246	16,800	10,893	21,172	22,272	22,898	32,353
Percentage Increase/(decrease) in average incentive pay	51.4%	(17.0%)	(35.2%)	94.4%	5.2%	2.8%	41.3%	
Average Incentive Pay as a Percentage of Average Full-time Regular Salary	22.4%	33.0%	23.2%	15.1%	29.2%	33.9%	33.0%	44.6%

2.137 The average annual increase in the Incentive Pay has been 13.5%.

2.138 In 2007, incentive pay reached new highs in total dollars paid, as a percentage of average salary and in the value of the average incentive pay to each employee. Over the past seven years, gross incentive pay has increased more than eight times for an average annual percentage increase of about 35%. For the 2000 fiscal year, incentive pay was 2.9% of total corporate expenses; in 2007 it was 9.7%.

2.139 By putting the average Full-time Regular Salary and average Incentive Pay together, we get a picture of the regular compensation at NBIMC.

	Average regular compensation							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Average Full-time Regular Salary (\$)	59,730	61,310	72,361	72,350	72,531	65,697	69,411	72,535
Average Incentive Pay (\$)	13,370	20,246	16,800	10,893	21,172	22,272	22,898	32,353
Average Regular compensation (\$)	73,100	81,556	89,161	83,243	93,703	87,969	92,309	104,888
Percentage Increase/(Decrease) of average regular compensation	11.6%	9.3%	(6.6%)	12.6%	(6.1%)	4.9%	13.6%	

2.140 The average annual increase in average regular compensation over the past seven years has been 5.3%.

2.141 We compared this information to information about Part I of the New Brunswick civil service. For the purposes of this comparison we used the Management and Non-union Pay Plan for the Province of New Brunswick for the same periods.

2.142 We first compared NBIMC's average annual increase in average salary of 2.8% to civil service pay bands, and discovered that it is essentially equal to the annual inflation component increase in the civil service pay bands over that same period. In other words, a Part I non-bargaining civil servant making \$59,730 in 2000 would be making approximately \$72,535 in 2007 without changing pay bands or even moving up any steps in a pay band. Therefore the increase in NBIMC's average annual full-time regular salary has been consistent with increases for Part I civil servants.

2.143 However, when we look at the increase in average regular compensation at NBIMC over the same period, it shows an increase from \$73,100 to \$104,888. This type of increase would not have been achieved by a Part I civil servant over the same time period without moving through the upper pay bands, which would have meant significant changes in job responsibilities.

2.144 Eleven of NBIMC's employees were continuously employed over the period from 31 March 2000 to 31 March 2007. Seven of them were in Finance and Administration and four were in Research and Investment. The increase in the annual full-time regular salary of the seven Finance and Administration staff was 39.5%. Increases in annual

salary for the Finance and Administration staff in six of the seven cases was consistent with the increases for the regular civil service, in fact they were all still at a pay level in 2007 that would have been within the same pay band as their 2000 compensation. In the seventh case, the individual progressed significantly to a level beyond the Part I civil service non-bargaining pay bands.

2.145 The increase in the annual full-time regular salary of the four Research and Investment staff over the seven year period was 80.3%. The four Research and Investment staff have had their annual full-time regular salary move up significantly when compared to the Part I civil service pay bands. They have also earned annual incentive payments.

NBIMC comment

2.146 *As noted by the Auditor-General on page 1 of this report, "The primary purpose for creating NBIMC was to create a pool of investment expertise in the Province that would facilitate the achievement of the provincial goal of fully funded legislated provincial pension plans in a cost effective manner."*

2.147 *Over the past ten years the NBIMC Board, with the help of its Human Resources and Compensation Committee, has been building a strong investment team to be able to realize its objectives as laid out in the New Brunswick Investment Management Corporation Act (the Act).*

2.148 *Section 10 of the Act instructs the Board to administer the affairs of the Corporation on a commercial basis and that all decisions and actions of the Board are to be based on sound business practices.*

2.149 *For a large institutional investor such as NBIMC the main assets of our organization are the intellectual human capital and expertise that the firm employs. In order to create this pool of expertise the NBIMC Board and its Human Resources and Compensation Committee, with the assistance of external compensation consultants, have focused our efforts on benchmarking the compensation programs of similar independent public sector investment managers to enable us to attract, motivate, and retain the expertise required.*

2.150 *With respect to our compensation plans they have been carefully designed to reflect achievement of our primary and secondary investment objectives over a four year trailing period. They reward a prudent, long-term investment focus that contributes to those objectives while discouraging riskier decisions which could lead to greater short-term volatility. In this way, the design of our incentive*

plans is a fundamental element of our overall risk management process, aligns with the long-term interests of the pension plans, and is also competitive with other peer public sector investment fund managers.

Incentive Pay

2.151 Because Incentive Pay is becoming a significant cost component of NBIMC, we wanted to understand how the incentive program worked.

2.152 NBIMC has two distinct incentive programs, one for Finance and Administration staff and the second for Research and Investment staff. Each full time staff is a member of one of the groups. Incentive pay is calculated as a percentage of regular salary at year end.

Finance and Administration staff

2.153 The incentive program for Finance and Administration staff was introduced in the 2002 fiscal year. The program assesses three areas of staff performance: investment, individual and team performance.

2.154 If goals are achieved in all three areas, an individual will receive incentive pay of 10% of their regular pay. If goals are exceeded, Finance and Administration staff can earn up to 20% of their regular pay in incentives. If goals are not achieved in an area, incentive pay of less than 10% can still be earned. The following chart provides some details of the Finance and Administration Incentive Plan.

Finance and Administration incentive plan

Incentive	Information Systems		Non-information Systems	
	Target (%)	Max (%)	Target (%)	Max (%)
Investment performance	2	4	2	4
Team discretionary	3	6	5	10
Individual discretionary	5	10	3	6
Total Incentive	10	20	10	20

Finance and Administration staff - investment performance incentive

2.155 The investment performance incentive for Finance and Administration staff is based on the actual income for the fiscal year on total investments. Incentives are earned when the actual return is greater than the benchmark return plus the recovery of corporate costs. Even though the Finance and Administration staff are not directly involved in the investment function of the organization, they can receive incentive pay for investment performance, although it is significantly less than the incentive pay that would be earned by Research and Investment staff.

Finance and Administration staff
- discretionary incentive

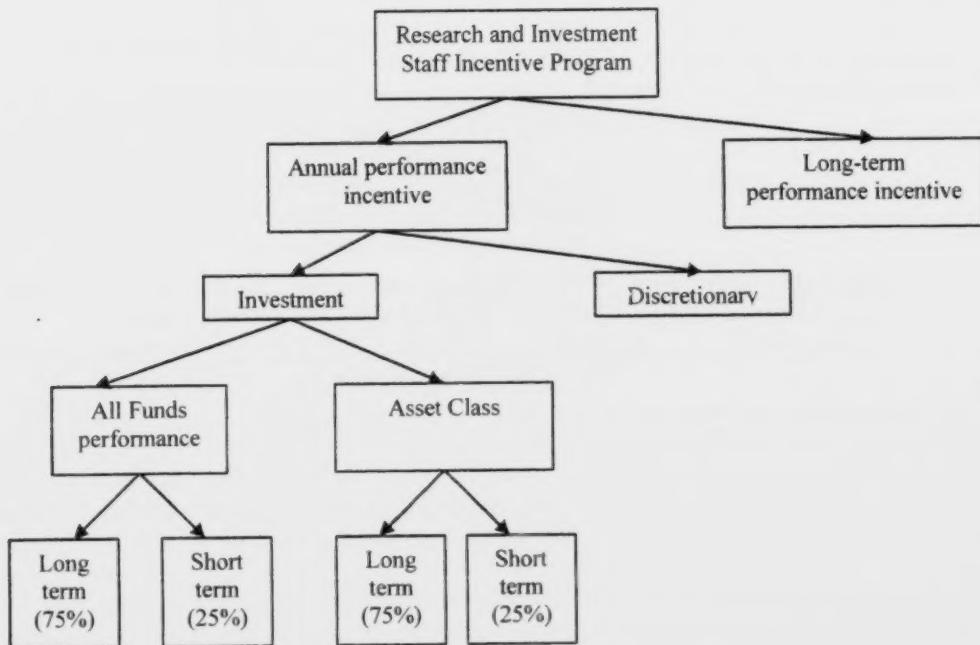
2.156 Each individual and team in the Finance and Administration area has specific measurable objectives that they are expected to achieve. Scorecards are used to assess performance and to determine the level of incentive earned. Team and individual scorecards are reviewed and approved by the President.

2.157 Based on 2007 salaries, the maximum incentives that were possible to be earned by Finance and Administration staff were \$188,300. The actual incentives received were \$156,992 or 83.4% of the maximum. Total investment performance incentives paid to Finance and Administration staff was \$26,816. The average discretionary incentive earned by each qualified employee was 12.8% for a total of \$130,176. The average total individual incentive earned as a percentage of salary was 15.5%.

2.158 Rather than a pure incentive pay program, this compensation arrangement seems to be made up of an 'at risk' component of 10% and an incentive component of 10%. We would characterize it this way because the first 10% is earned if the expected goals are achieved so in most years an employee would expect to receive all of this extra payment. It is the second 10% that is really the incentive to achieve beyond the normal expected level of performance.

Research and Investment staff

2.159 The incentive program for Research and Investment staff has been in existence since the 1998 fiscal year. Their incentive program is more complex than the Finance and Administration incentive program. We have attempted to diagram the major components of the plan in the chart that follows, and we have also provided a narrative explanation following the chart.



2.160 The incentive program for Research and Investment staff has two components, long-term performance and annual performance.

Research and Investment staff -
long-term performance
incentive

2.161 There are 15 staff positions eligible for this incentive. There are maximum percentage incentives set for each of the 15 positions ranging from 30 to 110 percent of year end salary. The table below summarizes the incentive for the positions which have a maximum incentive of 110%. Incentives start when the actual rate of investment earnings exceeds the benchmark performance plus the operating expenses of NBIMC over a four year cycle. Note that the term "basis point" means 0.01 percent, so 100 basis points equals one percent. Long-term incentives are only available after an eligible employee has been at NBIMC for four years and are based on total fund results as opposed to asset class results.

NBIMC
Long-term performance incentive

Calculation: Actual performance compared to the benchmark plus operating expenses over a 4 year cycle	Incentive (% of salary at year-end)
Greater than 0 and less than 42 basis points	Prorated between 0% and 55%
Greater than 42 basis points and less than 75 basis points	Prorated between 55% and 110%
75 basis points and above	110%

2.162 Regardless of whether or not benchmarks are achieved, if the four year return is negative, no investment performance incentives would be paid. For all types of investments the threshold is zero.

Research and Investment staff – annual performance incentive

Investment incentive performance – annual incentive

2.163 The annual performance component is itself broken down into an investment component and a discretionary component.

2.164 There is a maximum of three investment performance incentives that can be earned annually, with eligibility depending on the individual's area of responsibility. The three possible incentives are: performance of all funds, performance of the appropriate asset class, and the performance of the specific portfolio. The evaluation of the performance in each of these three areas is a weighted average investment return calculation taking into consideration both annual investment performance and long-term investment performance relative to the length of time the employee had investment responsibilities in the area to a maximum of four years. The rate of incentive is set for each eligible individual employee.

2.165 The majority of investment staff has only all funds and asset class responsibilities. The following table provides a typical example of investment incentives for an employee with investment responsibilities.

	All Funds		Asset Class		Total	
	target	max	target	max	target	max
Employee Incentive %	6	12	18	36	24	48

2.166 Incentives are earned when the actual return is greater than the benchmark for Asset Class and portfolio investments and greater than benchmarks plus the recovery of corporate costs for All Funds investments. There are threshold, target and maximum incentive percentages set for each type of investment performance for each individual research and investment staff member.

2.167 For example the All Funds component of the investment incentive would have the following:

Component	Benchmark	Threshold	Target	Maximum
All Funds	Varies	0% after costs	42 basis points after costs	84 basis points after costs

2.168 We did notice a board directive issued on 13 November 2003 stating, "...that the All Funds component of the Long Term Incentive Plan be reset to zero for all years prior to April of 2002." This resulted in larger incentive payments than would have been paid without this board directive.

Discretionary performance – annual incentive

2.169 The discretionary portion of the incentive program for Research and Investment staff establishes maximum discretionary incentive pay percentage limits for each staff position. NBIMC's incentive plan for investment staff does not include any guidelines as to how the discretionary incentive component is earned. However, NBIMC told us that "for the past three or four years, NBIMC has used its annual business plan and results achieved versus the business plan as the foundation for the annual discretionary incentives."

2.170 For the year ended 31 March 2007, the sixteen Research and Investment staff members (which includes the position of the President and Chief Investment Officer) who were employed for the full year were awarded discretionary incentives that were in total equal to 88.0% of the maximum discretionary incentive pay available. This was significantly higher than incentive pay based on investment performance which was 41.8% of the maximum, and significantly higher than incentive pay based on long-term performance which was 35.7% of the maximum. Because the Research and Investment staff's value to the organization is in earning returns, we would expect that the discretionary incentive pay awarded would be more closely correlated to performance incentives.

NBIMC response

2.171 *The discretionary incentive is purposely de-linked from value added and focuses on achievement of business plan objectives which*

include the primary objective of NBIMC: delivering a return sufficient to meet the actuarial requirements.

2.172 Based on 2007 salaries, the maximum incentives that could have been earned by Research and Investment staff for 2007 would have been \$2,146,758. The actual incentives were \$966,585 or 45.0% of the maximum.

2.173 The following table reflects the actual and projected maximum incentives for NBIMC staff for the 31 March 2007 year-end.

NBIMC total potential incentives 31 March 2007

	Research and Investment staff	Finance and Administration staff	Total
Investment performance	\$826,190	\$34,507	\$860,697
Discretionary incentive	286,323	153,810	440,133
Long-term	1,034,245		1,034,245
Total	\$2,146,758	\$188,317	\$2,335,075

NBIMC total actual incentives 31 March 2007

	Research and Investment staff	Finance and Administration staff	Total
Investment performance	\$345,149	\$26,816	\$371,965
Discretionary incentive	251,844	130,176	382,020
Long-term	369,592		369,592
Total	\$966,585	\$188,992	\$1,123,577

2.174 While the Corporation is required to submit a budget to Board of Management, it has not historically included incentive pay as a line item in the budget. However, it was itemized in the Corporation's 2007-08 budget. Furthermore, there is no disclosure of the incentive program in the organization's annual report.

2.175 In the Corporation's 2006-2007 Annual Report, the only discussion related to the employee incentive program, is in the Operating Costs discussion which says:

Absolute operating expenses of approximately \$11.3 million were about \$2 million higher than the year prior, but within the fixed elements of our budget for the current year. The increase can essentially be attributed to variable expenses which are a function of the amount of assets under management and performance incentives for both internally and externally managed assets.

2.176 This does not explain how the incentive programs work for either external or internal managers, and it does not explain how much of the extra expenses were the result of incentives paid to each group or how those incentives relate to the returns earned by each of the external and internal managers.

2.177 On 2 October 2007, the Board of NBIMC amended the terms of references for each of its sub-committees. These changes were made as a result of a previous audit conducted by the Office of the Auditor General. The terms of reference for the Human Resources and Compensation Committee were amended such that they are responsible to review and recommend to the board:

- any changes to the compensation philosophy and framework for the NBIMC;
- any changes to the compensation ranges for all positions;
- any changes to the incentive compensation plans for employees;
- the President's proposed annual salary and benefits expenses in the annual budget and the year-end Incentive Compensation pool for all employees;
- material changes to employee benefits or employee travel and expenses policies; and
- Directors and Officers' compensation disclosure in the Annual Report.

Other salary related expenses

2.178 During the course of our work on Salaries and Benefits, we analyzed related expenses. We identified some situations that arose in the past concerning moving or relocation expenses that we brought to the Corporation's attention. The following is a summary of moving costs from 2000 to 2007.

Moving costs

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
\$23,949	\$61,398	\$50,173	\$21,935	\$6,425	\$455	\$2,160	\$0

2.179 Prior to June 2005 the Corporation did not have a policy on paying moving expenses for new or existing employees. Determining the amount of moving expenses to be paid or reimbursed was negotiated on a case by case basis, involving the new employee and NBIMC's management, with the President having final approval. Board approval was not required for any type of moving expense payments. NBIMC has informed us that these types of expenses were managed within the overall approved annual budget.

2.180 There are certain types of relocation expenses which do not meet the definition of moving expenses under the *Income Tax Act*. When such expenses are reimbursed to employees they create a benefit to the employee and are taxable. As a result of our analysis we found one case where we felt it was unclear if the reimbursement should have resulted in a taxable benefit. In this case the President did approve these costs, and Board approval was not required. We asked NBIMC staff to investigate whether this case was properly reported to the Canada Revenue Agency.

NBIMC response

2.181 ...one of the relocation claims to an employee is arguably a taxable benefit to the employee. The Board of Directors has been notified of the potential non-compliance with the *Income Tax Act* (Canada); external tax advice had been requested.

2.182 NBIMC's new Administration Policy entitled "Relocation of New Employee" covers the topic of moving or relocation expenses. We compared NBIMC's current policy with the Province's policy on reimbursing moving expenses, which is contained in the Province's Administration Manual. NBIMC's policy gives considerable latitude to the President for approving moving costs stating that NBIMC "will pay for all reasonable and necessary moving expenses." Provincial policy defines the types of allowable moving expenses, setting dollar limits and establishing Deputy Minister and Board of Management approval requirements. In the case of NBIMC, the President has final approval over all relocation costs within the approved budget.

External management fees

2.183 The following summarizes external management fees paid from 2000 to 2007.

External management fees (\$ thousands)							
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
760.8	1,213.2	1,451.3	2,295.6	2,743.7	2,954.1	2,806.5	4,183.7

2.184 The majority of the external management fees are investment counsel fees. These are fees paid to external investment managers. NBIMC outlined in the 2002-2003 Annual Report the reasons for hiring external managers as being, to “achieve style and risk diversification” and secondly because the assets would be “difficult to manage in-house due to their very specialized nature.”

External managers - fee structure

2.185 The fee structure paid to external managers is covered in individual investment management agreements. In the majority of the cases the fee charged by the external managers is based on basis points earned, using a sliding scale. A typical fee structure for a hired external manager during the 31 March 2007 fiscal year is shown below.

Fee structure

25 basis points (bp) plus incentive applied over rolling 4 year period

Fee of 30 bp for value added of 1%

35 bp for value added of 2% or more

22.5 bp for value loss of 1%

17.5 bp for value loss of 2%

12.5 bp for value loss of 3% or more

Where value added is between points, fee payable is interpolated.

2.186 The table below provides summary information about the extent of the Corporation’s use of external investment managers over

the past eight years. It shows that external managers have become an integral part of the Corporation's asset management strategy.

NBIMC - external manager information
31 March year end

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<u>Number of external managers</u>	1	2	4	4	8	7	8	7
Total assets managed by external managers (\$ millions)	197.8	265.8	441.2	706.9	1,274.1	1,143.1	1,613.6	1,316.2
% of total assets managed by external managers	3.2	4.6	7.6	13.4	19.4	16.2	19.9	15.1
NBIMC total investment income/loss (\$ millions)	1,058.9	(318.5)	194.7	(402.9)	1,321.8	552.3	1,112.7	697.9
Investment income/(loss) by external managers (\$ millions)	44.3	27.4	56.7	(72.7)	475.9	202.0	355.4	302.7
% of investment income earned by external managers	4.2	100.0	29.1	(18.0)	36.0	36.6	31.9	43.4

2.187 From this information, it can be seen that during this eight year period, NBIMC has increased the number of external managers used from one in 2000 to as high as eight in 2004 and 2006. These external managers were managing 3.2% of total assets in 2000, which rose to a high of 19.9% at 31 March 2006. Furthermore, as would be expected, with the higher percentage of assets under the management of external managers these managers became an important contributor to the overall earnings on the investments held by the Corporation, reaching 43.4% in 2007.

2.188 As part of our analysis of external managers, we did see evidence that NBIMC monitors the performance of external managers and replaces any external manager that is not performing as expected.

Comparison of pension plan administration costs

2.189 We wanted to see if the total administration costs incurred by the two largest New Brunswick public service pension plans seemed to be in line with other public service plans across the country. The comparison that follows is at a summary level only. It compares all costs reported by the plans, not just investment management costs, and it is not possible to tell if every plan pays for exactly the same things. The table compares the two most recent years of data available at the

time of the analysis for each plan; the year ends for all of these plans are not the same.

**Comparison of pension plan costs
(\$ millions)**

Plan	2005		2006			
	Assets at Beginning of Year	Fees	Fees as a % of Assets	Assets at Beginning of Year	Fees	Fees as a % of Assets
NB PSSF	3,466.0	7.0	0.20%	3,755.2	7.6	0.20%
NB Teachers	3,081.3	5.5	0.18%	3,281.9	5.9	0.18%
Alberta PSPP	4,480.9	7.1	0.16%	5,047.3	6.9	0.14%
NS Teachers	3,900.4	9.3	0.24%	4,384.4	10.5	0.24%
NS PSSF	3,035.8	8.2	0.27%	3,188.8	8.5	0.27%
Sask PEPP	3,072.3	9.2	0.30%	3,336.7	10.5	0.31%

2.190 Based on this analysis, it appears that the total cost of administering New Brunswick's two largest pension plans, including the cost of investment management services provided by NBIMC, is at the lower end of the scale.

NBIMC response

2.191 *We question why the analysis was not more specifically focused on the investment management costs that are specific to our organization and that our Board and management have the ability to manage.*

2.192 *To provide this more specific comparison we have constructed the following table. It takes the same peer plans identified in your report, however only attributes the investment related costs that they publicly disclose in their respective financial statements. For comparative purposes we have included the expenses of NBIMC as reported in our Annual Report to get a proper investment cost to investment cost comparison for each of the plans under review.*

2.193 *While the conclusion is similar to your comments of NBIMC being on the low end of the scale, the magnitude of the cost efficiency aspect of our organization is much larger in this analysis. This is an important distinction in that investment management costs are typically paid out of fund assets, thereby affect the net investment returns earned by the investment management function.*

NBIMC Investment Cost Analysis**Comparison of Investment Management Costs Only (\$ millions)**

	2005			2006		
	Assets at Beginning of Year	Fees	Fees as a % of Assets	Assets at Beginning of Year	Fees	Fees as a % of Assets
NB PSSF	3,462.9	4.7	0.13%	3,751.5	5.3	0.14%
NB Teachers	3,078.7	4.3	0.14%	3,279.9	4.6	0.14%
Alberta PSPP	4,480.9	9.3	0.21%	5,047.3	12.9	0.25%
NS Teachers	3,900.4	7.9	0.20%	4,384.4	9.0	0.21%
NS PSSF	3,035.8	6.7	0.22%	3,188.8	7.3	0.23%
Sask PEPP	3,072.3	6.7	0.22%	3,336.7	7.4	0.22%

2.194 One final comment with respect to the cost effectiveness analysis is to note that the majority of the expenses paid by NBIMC are made within the Province through employee compensation, local goods and services purchases, and tax disbursements. Most alternative investment management options would result in expenses being paid to investment managers based in other jurisdictions.

Correlating expenses to performance results

Active management

NBIMC comment

2.195 We have seen that on a ten-year annualized basis, NBIMC has added five basis points through active management before operating costs. On an asset base of \$8.7 billion this would result in additional investment value of about \$4.35 million. In our opinion, this is not enough to justify spending \$11.3 million per year on NBIMC.

2.196 We would strongly point out that the investment services provided through our annual expenditures support not just our active management activity, but all of the activities of the corporation.

2.197 For example, these expenses support our primary objective with respect to our asset mix decisions, which has been identified as a success earlier in this report. This report points out that our ten year annualized return to March 31, 2007 was 8.30% per annum. This realized annual return exceeded the actuarial return requirement of 7.12% per annum for the Funds under management by 1.18% per annum, equating to an approximate average excess return of \$75 MM per year or approximately \$1.05 B over the ten year period analyzed in this report. If we used the diversification and asset mix excess return of 1.24% per annum calculated earlier in this report by the Auditor-General, it would result in an even higher excess return calculation of approximately \$80 MM per year.

2.198 We would strongly argue that our ability to generate this significant long-term excess return versus our actuarial requirements, and versus the other manager alternatives reviewed in this report, does more than justify spending the \$11.3MM in annual expenses.

2.199 Over the past five years, NBIMC's active management function has averaged approximately 30 basis points annually before operating costs which, on an asset base of \$8.7 billion would result in additional investment value of about \$26 million, and justifying the active management function of NBIMC. This illustrates why it is very important for the sponsor to set expectations for NBIMC and to clearly communicate those expectations. With clear expectations, the active management activities of NBIMC could be properly evaluated. For example, assuming an expectation of 20 basis points return above benchmark based on asset value of \$8.7 billion and operating costs of \$11.3 million, would mean an expectation that NBIMC adds approximately \$6.1 million in value after operating costs through the active management of its investments.

Recommendation

2.200 We recommended, as part of its performance expectations, the Minister of Finance establish value-added targets for NBIMC's function of actively managing investments.

Incentive Pay

2.201 We are of the opinion there should be a correlation between performance and incentive pay. As we previously explained, the incentive program has two main categories, a discretionary incentive and an incentive tied to relative value added investment returns. NBIMC's use of four year averages in its incentive program smoothes out some fluctuations, and puts a focus on longer term results. However, in order to try to understand how incentive pay correlates to performance, we first compared annual performance to incentive pay over the past few years. We then analyzed the two main categories of the incentive program using the four year averages. Our analysis of the four year averages was complicated by the fact that the incentive program has not been in existence long enough to have multiple four year periods to compare to.

2.202 The two measures we first tried to correlate to the total incentives paid by NBIMC were annual value added and annual value added by internal managers. Value added is determined by calculating the excess of the actual return over the benchmark return for a period and then deducting the operating costs incurred for the period. The value added by internal managers is the portion of the total value added that was earned by NBIMC's internal managers as opposed to its external managers. Because returns can be negative, it is possible for

internal or external managers to add value in excess of the total value added by the whole organization.

2.203 The following table shows the value added by NBIMC and by its internal managers over the past five years, as well as the total amount of incentive payments for those years.

Value added and incentive pay (\$ millions)

	2003	2004	2005	2006	2007
Value added	5.9	7.2	15.2	(2.7)	43.4
Value added by internal managers	7.7	3.9	13.3	(7.6)	42.7
Total Incentive Pay	0.3	0.6	0.7	0.8	1.1

2.204 This table shows that it is not easy to see the correlation between annual value added and the amount of incentive pay issued.

2.205 By breaking the incentive program into its two main categories and using four year averages of returns for each, we find better correlations.

**Investment incentives
(\$ millions)**

	2003	2004	2005	2006	2007
Averaged value added used for incentive program	2.6	4.3	9.1	4.1	22.7
Investment incentive pay	0.1	0.3	0.5	0.5	0.7

2.206 NBIMC provided "the average value added used for incentive program" in the above table. These amounts do provide a better correlation with the investment incentives paid, but it still includes some results that look unusual. For example even though the four year average value added decreased from \$9.1 million to \$4.1 million in 2006, the incentives paid for investment returns remained the same. Also even though the four year average value added increased from \$4.1 million in 2006 to \$22.7 million in 2007, the incentives paid only increased \$0.2 million.

2.207 The following table shows the discretionary portion of the incentive pay. It compares the discretionary incentive pay to the four year average real rate of return for the Public Service Superannuation Plan. This is intended to see how the discretionary incentive pay has matched to the achievement of NBIMC's primary objective of achieving the actuarial long term rate of return:

Discretionary incentive

	2003	2004	2005	2006	2007
PSSF four year average real rate of return	(0.2)	0.7	4.5	7.5	12.2
Discretionary incentive pay	0.2	0.3	0.2	0.3	0.4

2.208 While this shows that the discretionary incentive pay increases have been reasonable compared to the improvement in the four year average real rate of return in the last three years, it also raises the question of why any discretionary incentives would have been paid in 2003 and 2004 when the average rate of return was well below the actuarial long term rate of return of 4.0%.

2.209 This analysis shows that there are correlations between NBIMC's performance and its incentive pay, but it is only possible to see the correlation by looking at the details of the incentive program. NBIMC should ensure that its incentive program is well explained in its annual report.

NBIMC comment

2.210 The NBIMC Board and its Human Resources and Compensation Committee spend a significant amount of time with respect to the development and oversight of the compensation program. As noted earlier the program is designed to attract, motivate, and retain the investment management expertise we have developed within the corporation, while aligning the program to performance that is in the best interests of the funds under management.

2.211 This performance can take the form of adding value over asset class benchmarks as discussed above, out performing the actuarial targets of the funds, or through ad-hoc actions such as the benchmark change recommendations noted by the Auditor-General on page 5 with respect to the \$50 MM saving realized in 2005. Multi-year return horizons and the 4-year service term requirement for participation in our long-term incentive plan can complicate a summary correlation analysis as noted above.

Recommendation

2.212 We recommended NBIMC include, in its annual report, information about its incentive program.

2.213 The annual report of the British Columbia Investment Management Corporation includes this type of information.

NBIMC response

2.214 Our recently released Fiscal 2007-2008 Annual Report includes more comprehensive information concerning our compensation practices, including the objectives of our short-term and long-term incentive plans. We have also had a copy of our Compensation Philosophy posted on our web site since it was approved by our Board in early 2007.

2.215 As the Auditor-General has indicated, it is not possible to easily correlate the annual incentive payments to our annual (short-term) investment performance. Instead, one needs to look to our long-term performance to understand the incentive correlation. Our incentive plans have been carefully designed, with the assistance of an independent investment management compensation consultant, to reflect achievement of our primary and secondary objectives over a four year trailing period. They reward a prudent, long-term investment focus that contributes to those objectives while discouraging riskier decisions which could lead to greater short-term volatility. In this way, the design of our incentive plans is a fundamental element of our overall risk management process and aligns with the long-term interests of the pension plans.

Recommendation

2.216 We recommended NBIMC include more performance information in its annual report.

2.217 It could use some of the analysis we have prepared for this chapter as a starting point, along with some of the information disclosed in the British Columbia Investment Management Corporation annual report.

NBIMC response

2.218 Our annual report is focused on complying with the reporting requirements as laid out in Section 27 of the NBIMC Act and in reporting accurate, timely and relevant information to our key stakeholders. The investment industry is a complex one, as the Auditor General has observed in his report, and financial disclosures can be lengthy and challenging to understand fully. Our financial reporting objective is to deliver a high quality, comprehensive report of our results in a clear and easily understandable manner. We currently provide total pension fund performance information on both a nominal and real return basis, as well as asset class returns. We believe this is the information that is most useful to our pension fund clients, however we will consider possible future enhancement to this disclosure for Fiscal 2009.

Recommendation

2.219 We recommended the Minister of Finance and NBIMC agree on a formula to establish the total amount of incentive pay that NBIMC may distribute each year.

2.220 NBIMC would be solely responsible for dividing the total incentive pay among its employees. In our opinion, the Province should, along with setting expectations for NBIMC, also establish the total incentive value of meeting or exceeding those expectations. Currently NBIMC's board is responsible to both determine the value of its results and distribute the incentives. We feel those two functions should be divided between the Board of Management and NBIMC's board.

NBIMC response

2.221 *The design and oversight of the compensation program of a professional services firm is one of the primary responsibilities of a company's Board of Directors. According to section 13(2) of the NBIMC Act, "the remuneration and other conditions of employment of the employees of the Corporation shall be established by the by-laws of the Corporation." Section 4.01 of By-law Number Seven further states "the Board shall approve compensation plans, including regular pay, benefits and performance compensation arrangements for employees of the Corporation."*

2.222 *The NBIMC Board has considered and approved the Incentive Plans for NBIMC as part of their oversight of the Corporation. To do otherwise would contravene one of the fundamental governance responsibilities of the NBIMC Board in their administration of the affairs of the Corporation on a commercial basis.*

General comments from NBIMC

2.223 *We would again note our agreement with your comments in the third paragraph of page two of your report. We strongly point out that evaluating the performance of an organization like NBIMC is complex and a proper technical valuation does require the necessary expertise in public sector institutional pension fund management practices. Organizations such as ours employ complex investment and human resource strategies to ensure the required returns are realized in a prudent risk controlled fashion, and we feel a proper analysis requires the access to resources who can understand and analyze these complexities.*

2.224 *Finally, in order to help summarize the issues that are specific to the mandate of our organization, we point to the primary purpose outlined in the opening paragraph of page two of your report, "The primary purpose for creating NBIMC was to create a pool of investment expertise in the Province that would facilitate the*

achievement of the provincial goal of fully funded legislated provincial pension plans in a cost effective manner." We are pleased to note that your report helps to confirm our opinion that NBIMC has been able to create pool of investment expertise in the Province, which has helped to generate long-term returns that have helped the Province work towards the goal of having fully funded plan plans by the year 2017, in a very cost effective manner.

Department of Finance comments

2.225 The Department of Finance provided the following response to our report:

The Department of Finance will give consideration to the recommendations.

With regard to your recommendation.... that a funding policy be documented your office should be aware that the Department has commissioned an actuarial consultant to provide quantitative analysis and other assistance in the development of a funding policy for the Public Service Superannuation Plan. It is anticipated that the funding policy will be presented to the Actuarial Valuation Committee for their consideration in the late spring. It is the intention of the Department to use this funding policy as a template for other publicly sponsored pension plans.

Chapter 3

Superintendent of Credit Unions

Contents

Background	65
Scope	67
Results in brief	68
Monitoring	69
Compliance with the <i>Credit Unions Act</i>	80
Reporting on performance	82
Other comments	85

Superintendent of Credit Unions

Background

3.1 The *Credit Unions Act*, proclaimed in 1994, sets the regulatory framework within which the credit union system operates. In order to carry on business in New Brunswick, all credit unions¹ in the Province must belong to a federation; either the Brunswick Credit Union Federation Limited (BCUF) or the Fédération des caisses populaires acadiennes limitée (FCPA). Of the 49 credit unions in New Brunswick, 18 are members of the BCUF while 31 belong to the FCPA. Recently, following a significant cash injection by the Province, the Caisse populaire de Shippagan was transferred from the Brunswick Credit Union Federation to the Fédération des caisses populaires acadiennes.

3.2 Credit unions are also members of the stabilization board established in relation to the federation of which the credit union is a member. There are two stabilization boards in New Brunswick:

- the Brunswick Credit Union Federation Stabilization Board Limited (which operates under the name of Risk Management Agency); and
- l'Office de stabilisation de la Fédération des caisses populaires acadiennes limitée.

3.3 Each stabilization board has a stabilization fund, accumulated through levies paid by member credit unions. The funds can be used to provide assistance to credit unions for stabilization.

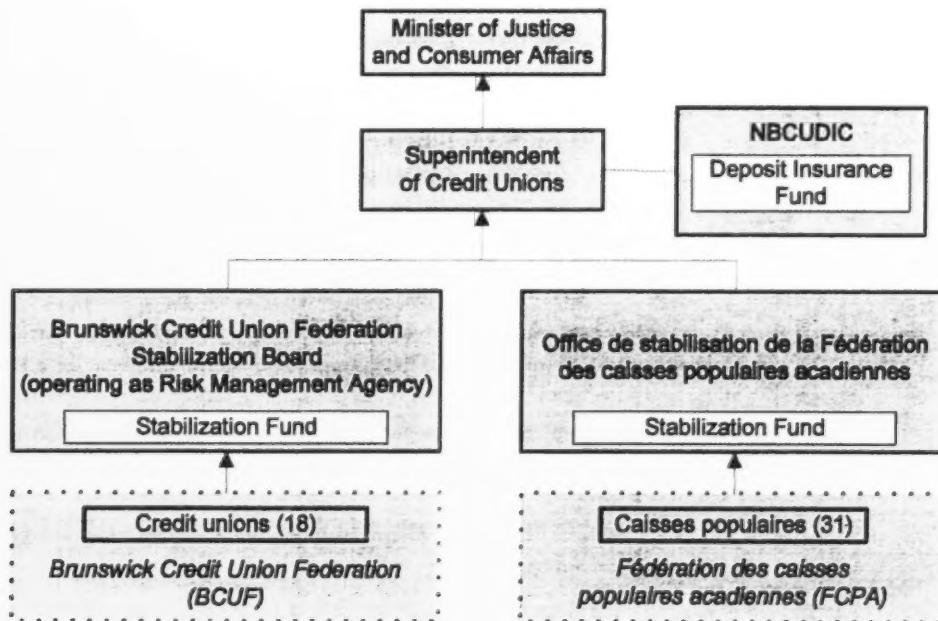
1. Throughout this chapter, the use of the term *credit union* also includes *caisse populaire*.

3.4 In Volume 2 of our 2007 Report, we reported on an audit carried out on deposit insurance. Our audit examined the following topics:

- responsibilities of the New Brunswick Credit Union Deposit Insurance Corporation (NBCUDIC);
- authority, independence and resources of the Corporation;
- information and analysis required by the Corporation to monitor its risks; and
- accountability of the Corporation.

3.5 NBCUDIC is just one component of the larger credit union system in New Brunswick, as seen in Exhibit 3.1.

Exhibit 3.1 Credit union system in New Brunswick



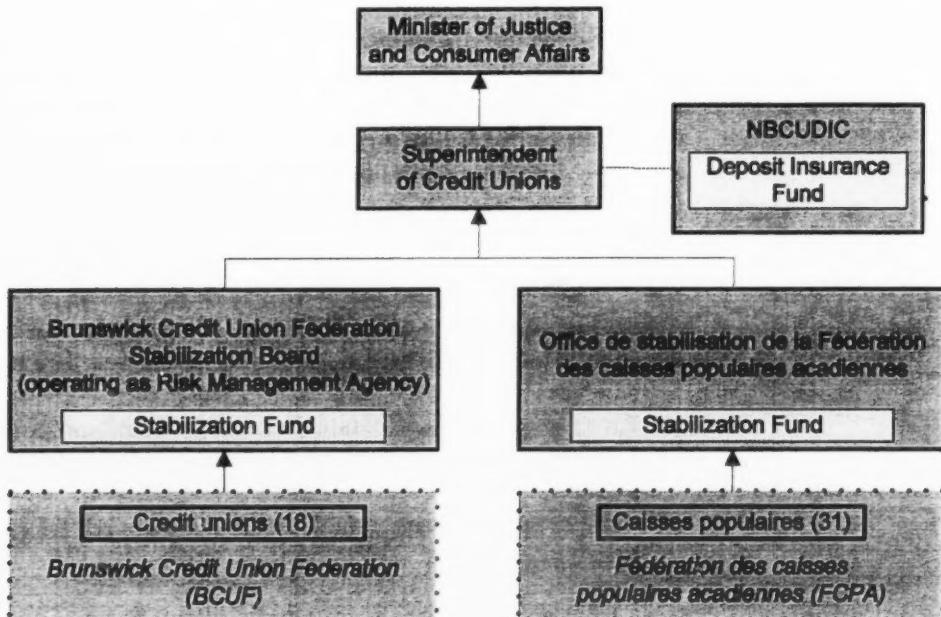
3.6 NBCUDIC also has a role in the system of protection for NB depositors. Based on our audit of NBCUDIC, we found significant weaknesses in the system of protection for depositors of credit unions in the Province. We made recommendations to the New Brunswick Credit Union Deposit Insurance Corporation and the Department of Justice and Consumer Affairs. Since we published that report, numerous changes have been made to the *Credit Unions Act* and the

3.4 In Volume 2 of our 2007 Report, we reported on an audit carried out on deposit insurance. Our audit examined the following topics:

- responsibilities of the New Brunswick Credit Union Deposit Insurance Corporation (NBCUDIC);
- authority, independence and resources of the Corporation;
- information and analysis required by the Corporation to monitor its risks; and
- accountability of the Corporation.

3.5 NBCUDIC is just one component of the larger credit union system in New Brunswick, as seen in Exhibit 3.1.

Exhibit 3.1 Credit union system in New Brunswick



3.6 NBCUDIC also has a role in the system of protection for NB depositors. Based on our audit of NBCUDIC, we found significant weaknesses in the system of protection for depositors of credit unions in the Province. We made recommendations to the New Brunswick Credit Union Deposit Insurance Corporation and the Department of Justice and Consumer Affairs. Since we published that report, numerous changes have been made to the *Credit Unions Act* and the

Caisse populaire de Shippagan was transferred from the Brunswick Credit Union Federation to Fédération des caisses populaires acadiennes.

3.7 We also found that the Superintendent of Credit Unions plays a significant role in a number of entities that make up the system of protection for depositors. For example, the Superintendent is:

- a voting board member of NBCUDIC;
- a non-voting board member of Risk Management Agency; and
- a non-voting board member of l'Office de stabilisation de la Fédération des caisses populaires acadiennes.

3.8 Because of the influence of the Superintendent of Credit Unions and his role in the system of protection for depositors, we thought it necessary to extend our review to the Superintendent of Credit Unions. This audit is the second phase of a review of the system of protection for New Brunswick credit union depositors.

3.9 As stated earlier, the *Credit Unions Act* sets the regulatory framework within which the credit union system operates. The superintendent is appointed and employed by the Minister of Justice and Consumer Affairs. Although the Minister is ultimately responsible for the general administration of the *Credit Unions Act* and its regulations, the Act states that the Superintendent

1. shall act under the instructions of the Minister;
2. shall have general supervision over all matters relating to this Act and the regulations; and
3. shall carry out such duties and may exercise such powers as may be required or authorized by this Act or the regulations.

Scope

3.10 Our audit objective was:

To determine if the Superintendent of Credit Unions is fulfilling his duties and responsibilities to oversee the financial stability and solvency of credit unions and caisses populaires for the protection of New Brunswick depositors.

3.11 To further focus our audit efforts, and to assess the activities carried out by the Superintendent, we developed the following four audit criteria:

1. The Superintendent should monitor the financial condition of all credit unions and caisses populaires.
2. The Superintendent should monitor the financial condition of the stabilization boards.
3. The Superintendent should monitor whether the credit unions, caisses populaires and stabilization boards comply with the *Credit Unions Act* with regard to business operations.
4. The Superintendent should report publicly on performance.

3.12 For the purposes of our audit, we consider:

- **Monitoring** to include obtaining information, reviewing information and acting on the results of the review; and
- **Business operations** to include, for example, capital and liquidity requirements, annual filing requirements, and annual meetings.

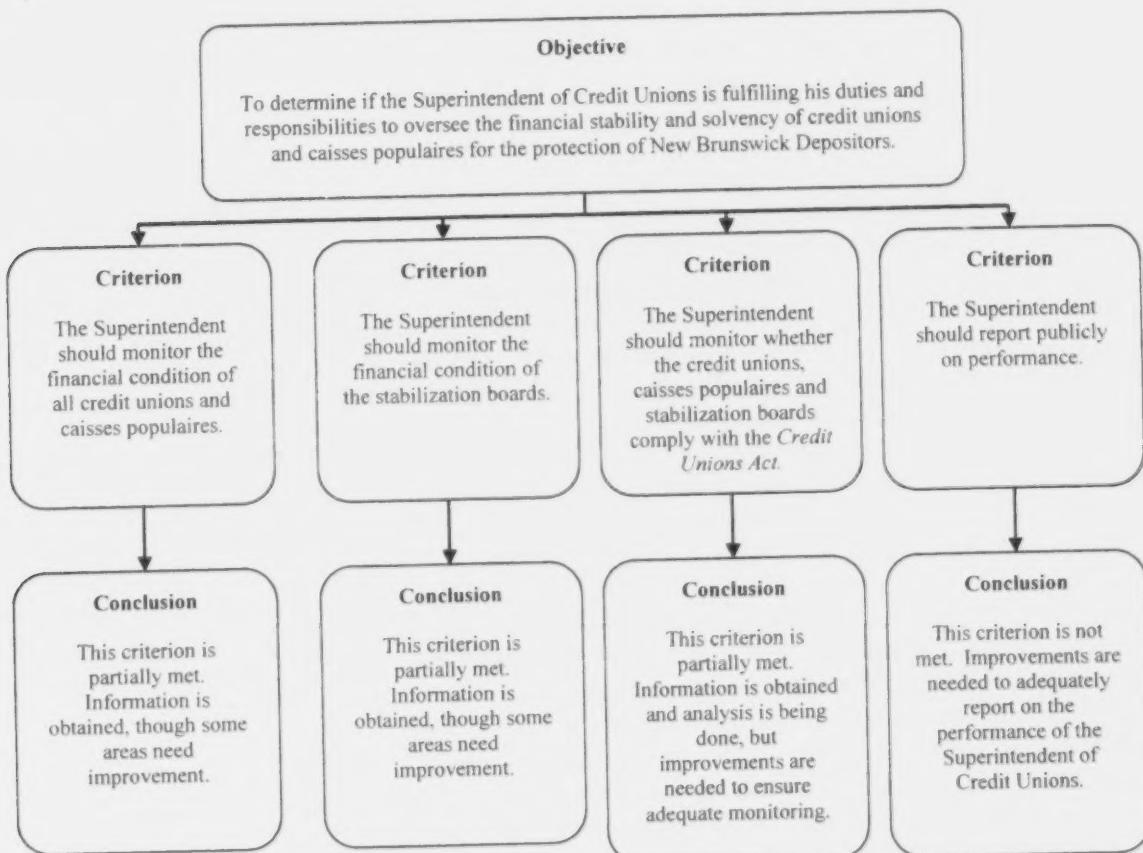
3.13 During the course of our work we met with the Superintendent of Credit Unions, as well as staff of the Credit Unions, Co-operatives, and Trust Companies and Examinations Branch of the Department of Justice and Consumer Affairs. We also reviewed information from the years 2005 to 2007.

3.14 Our audit was performed in accordance with standards for assurance engagements, encompassing value for money and compliance, established by the Canadian Institute of Chartered Accountants, and accordingly included such tests and other procedures as we considered necessary in the circumstances.

Results in brief

3.15 Exhibit 3.2 summarizes our objective, criteria, and conclusions.

Exhibit 3.2 Audit objective, criteria, and conclusions.



Monitoring

3.16 Our first two criteria looked at the monitoring carried out by the Superintendent of Credit Unions. The criteria were:

The Superintendent should monitor the financial condition of all credit unions and caisses populaires; and

The Superintendent should monitor the financial condition of the stabilization boards.

3.17 The Credit Unions, Co-operatives and Trust Companies and Examinations Branch is responsible for the supervision of credit unions in New Brunswick. The Branch administers the *Credit Unions Act* and regulations and carries out the duties and responsibilities of the Superintendent of Credit Unions. Along with

providing incorporation services for credit unions, the Branch oversees the financial stability and solvency of credit unions for the protection of depositors and recommends policy and legislative changes concerning credit unions. The Superintendent is the director of this branch.

3.18 Based on the mandate of the branch, we expected to find staff at the credit unions branch regularly receiving information, analyzing and studying the information, and the Superintendent making decisions according to the work of his staff. When we spoke to the Superintendent, we found that Branch staff have less involvement in the monitoring of credit unions than we expected. The majority of monitoring of credit unions, as well as the stabilization boards, occurs when the Superintendent attends the quarterly meetings of the stabilization boards.

Conclusion

3.19 These criteria are partially met. Information is being obtained, though some areas need improvement. One example is information on Risk Management Agency's stabilization fund, where little information is being provided to the board. Of the information that the boards do receive, the analysis being carried out is adequate. More detailed information of our findings can be found in the following sections.

Stabilization Board meetings

3.20 There are two stabilization boards in the Province: Risk Management Agency (RMA) and l'Office de stabilisation de la Fédération des caisses populaires acadiennes (l'Office). As per the *Credit Unions Act*, the Superintendent is a director on both stabilization boards. The collection of information presented at the stabilization board meetings is called the "board package".

3.21 We took an in depth look at board packages for meetings of RMA and l'Office held in 2005, 2006 and 2007. While reviewing the information, we considered the following:

- timeliness of information provided at the meetings;
- extent of financial analysis performed;
- reporting of results of inspections on credit unions carried out by the stabilization board;
- extent of information provided on the stabilization fund; and
- reporting on credit unions under supervision or otherwise at risk of supervision.

Timeliness of information

3.22 The stabilization boards meet quarterly. As the meeting frequency seemed timely, we wanted to assess the timeliness of the information shared at the meetings. The timeliness of the information received was assessed using the following scale:

- i. Good Information provided is dated within 0-2 months of meeting date.
- ii. Fair Information provided is dated within 2-3 months of meeting date.
- iii. Poor Information provided is dated more than 3 months of meeting date.

3.23 We examined 13 board packages of l'Office, and assessed the timeliness of information as good in the majority of cases. Of the 12 RMA board packages we examined, the timeliness of information was assessed as good or fair in about 70% of cases; poor in 30% of cases.

3.24 In the case of l'Office, as all credit unions in the FCPA are part of a centralized accounting system, all information at a meeting was generally of the same date. Credit unions with RMA are more decentralized, and there was a range of dates for the information presented at any given meeting.

3.25 Based on our review of the timeliness of information, improvements are needed at RMA to make information assessed by the Board more timely and therefore more useful and relevant.

Financial analysis

3.26 Financial analysis is an important part of monitoring risks. The value of financial analysis will be determined by several factors:

- the analysis is based on relevant, reliable and accurate data;
- the analysis is provided in a timely manner; and
- the analysis includes indicators for results that show a potentially elevated risk.

3.27 L'Office was consistent in their financial analysis for the 13 board packages examined. Information on member credit unions was provided for individual credit unions (when benchmarks are not met) and as a group (in tables). They also provided information on loan impairment. At certain times of the year, they also provided

information on the results of financial audits of their credit unions, such as comments/issues found during the audit.

3.28 The financial analysis report covers many topics:

- detailed discussion on growth in assets;
- detailed discussion on surplus earnings; and
- discussion on risk management, including delinquency rates, risk of loan loss, capitalization rates.

3.29 For RMA, the content of their financial analysis evolved between 2005 and 2007. In 2005, the financial analysis consisted of the following:

- key performance statistics;
- delinquency analysis; and
- impact analysis of the three largest credit unions on assets, equity and delinquency as a percentage of system assets.

3.30 In 2006 and 2007, the financial analysis consisted of credit unions statistics assessed against benchmarks. It compared the individual credit unions against each other and against the statistics for the national average. Specifically, they looked at

- loans;
- deposits;
- earnings;
- share capital and equity;
- income and expenses; and
- allowances for bad debt and bad debt expense.

3.31 One limitation for RMA is the fact that, unlike l'Office, their member credit unions do not all have the same year end and operate under a decentralized system. As mentioned in the previous section, this decreases the timeliness of the information reviewed and the ability to make insightful observations or comparisons based on the financial analysis.

3.32 During our work, we did not test whether the information provided by the stabilization boards was accurate or reliable because we did not have access to the systems that collect and produce the data. This is something the Superintendent should test to determine whether his reliance on the information is warranted and to ensure

that processes are in place to ensure the integrity and the accuracy of the data received from credit unions.

Recommendation

3.33 As part of the inspection process, we recommended the Superintendent of Credit Unions assess the systems that collect and produce data in the financial analysis from the stabilization boards, in order to determine whether he can rely on the information.

Departmental response

3.34 We will consider incorporating this recommendation into future stabilization board inspections.

3.35 L'Office provides comparative analysis in a number of areas at each meeting. They also use benchmarks to flag credit unions whose statistics indicate a potential for elevated risk. By using graphs in some of their financial analysis, they are also providing trending information.

3.36 RMA uses a dozen benchmarks to indicate areas of increased risk, and credit unions are compared to one another as well as the national system. Such a comparison to the national system could also be useful to l'Office. However, timeliness of information could be an issue because the information from the national system is not as timely as the in-house figures. One area of weakness for RMA is the lack of trending and comparative analysis – the board may find it useful to trend a few of their key benchmarks, or to isolate certain areas and compare the figures to the previous period or quarter.

Results of inspections

3.37 Stabilization boards are required to carry out inspections of their member credit unions every 18 months. During our review, we found that l'Office was consistent in their reporting of inspection results. Risk Management Agency was generally consistent in their reporting on inspection results. There were some improvements beginning in 2007, which added value to the information reported.

3.38 Though the stabilization boards report on results of inspections differently, both report an adequate amount of information for the purposes of monitoring. Inspections of credit unions are carried out by RMA and SUCI (for l'Office). The inspection process of both organizations was subject to external review in 2007. We discuss the findings of these reviews later in this chapter.

Stabilization Fund

3.39 In all 13 board packages examined, l'Office included a report on the performance of their stabilization fund. The analysis includes details on what is held in the fund, as well as maturity dates. It also includes an assessment of whether the investments are in compliance with the investment policy.

3.40 Based on the review of the board packages of RMA, there was infrequent reporting on the liquidity or quality of the stabilization fund. The only times it appears it was discussed was with regard to the Caisse populaire de Shippagan and the potential impact on the fund. There was also discussion (in relation to Shippagan) which identified the fact that some assets in the fund were not as liquid as others. There were no comments on compliance with investment policy.

Recommendation

3.41 **We recommended the Superintendent find a regular and consistent way of monitoring the quality and liquidity of the stabilization fund of RMA.**

3.42 Recent changes to the regulations under the *Credit Unions Act* have excluded certain non-liquid assets in determining the total amount of the stabilization fund, such as investments in real estate and loans to employees.

Departmental response

3.43 *We note that*

- *recent amendments to the Credit Unions Act (Bill 56 came into effect on October 31, 2008), included sections to address the liquidity and sufficiency of stabilization funds; and*
- *the investment policy of the respective stabilization boards requires the approval of the Superintendent; and*
- *compliance with approved investment policy is a standard part of the stabilization board inspection process including the inspection of RMA completed in October 2008.*

Credit unions under supervision or otherwise at risk of supervision

3.44 We looked at the information provided to the Superintendent on credit unions under supervision or at risk of being placed under supervision. A credit union can be placed under supervision for a number of reasons, such as:

- violating the *Credit Unions Act* or the regulations;
- unsound business practices;
- committing an act that might prejudice the interests of its members;

- not complying with operating standards;
- requiring financial assistance from the stabilization board;
- failure to file reports or documents as required; and
- failure to comply with an order of the stabilization board or Superintendent.

3.45 L'Office classifies credit unions under "observation" as high, medium or low risk. In their board package, information is provided on each credit union indicating the challenges they face or the reasons they are under observation.

3.46 In the case of RMA, when a credit union is on their "watch list" or under supervision, a summary sheet is prepared for each credit union including a financial analysis report and a risk analysis report on the condition of the credit union.

3.47 In general, the information provided on credit unions under supervision or at risk (under observation) is similar for both stabilization boards. One component of l'Office's summary that we liked was their use of classifications for credit unions at risk. This can help board members better understand the financial health of the credit union.

Benchmarks

Review of Benchmarks

3.48 Though both stabilization boards use benchmarks in their financial analysis, the benchmarks used are not always the same. We reviewed the benchmarks in order to determine whether they were consistent, and if improvements were needed.

3.49 We found that both stabilization boards have benchmarks in key areas: capitalization, profitability and loan loss. The key benchmarks are relatively the same. One area where improvements could be made would be to trend some of these benchmarks. This could be achieved using graphs for the credit unions as a group, or for credit unions showing a higher level of risk.

Inspections of credit unions

3.50 An important part of monitoring the financial condition of credit unions is the process of inspecting them. The inspection, carried out by stabilization boards, looks at a number of areas and the results are reported to the board and to the Superintendent.

3.51 The purpose of the inspection, according to the Act, is:

- to determine whether the credit union is complying with this Act and the regulations or any order made by the stabilization board or the Superintendent;
- to determine whether the credit union is following sound business practices and procedures; and
- to assess the financial condition of the credit union and, in particular, determine whether the stated value of the assets of the credit union fairly represents the realizable value.

3.52 We had originally planned to review a sample of reports on the results of inspections carried out at credit unions by RMA and l'Office (by SUVI). However, the Superintendent advised us that reviews were conducted in 2007 on the inspection process of both RMA and S UVI. Though the scope of the reviews was different, they were recent reviews and the comments made were relevant to the inspection process. The reviews indicated a number of concerns with the inspections processes of both S UVI and RMA. Because of the Superintendent's reliance on the inspections and the work carried out by RMA and S UVI, the Superintendent needs a documented process to satisfy himself that the weaknesses identified during the reviews are not significant. Or, if they are significant, he should perform compensating procedures to address the weaknesses in the process. As well, the Superintendent should have a process to ensure the two agencies implement the recommendations made to them on a timely basis. Therefore, we made the following recommendation.

Recommendation

3.53 **We recommended the Superintendent establish a process to satisfy himself as to whether the identified weaknesses in the inspection process are significant, and if so, perform compensating procedures in order to address those weaknesses.**

3.54 These findings make it even more important that the Superintendent inspect the processes of the stabilization boards on a regular basis.

Departmental response

3.55 *This recommendation had already been included in the scope of the RMA inspection completed October 2008 and will be included in the scope of the l'Office de stabilisation inspection which we anticipate will be completed in February 2009.*

Independence of S UVI

3.56 Services Unis de Vérification et d'Inspection (SUVI) is an arm of the corporate sector of the Mouvement des caisses populaires acadiennes (MCPA). Their mandate is to:

1. Offer an external auditing service to the credit unions and cooperatives affiliated to the MCPA.
2. Offer inspection services to the credit unions in order to inform them and l'Office de stabilisation de la Fédération des caisses populaires acadiennes regarding the quality of credit management, financial practices and conformity to statutory regulations at the credit union level to promote its continuity and evolution.
3. Offer consulting services (accounting, taxation, committee memberships, etc.) to the various institutions of the MCPA.

3.57 SUVI is specifically identified in the *Credit Unions Act*, which states the organization can be appointed auditor of a credit union. However, based on the range of services performed by SUIV, we began to question whether SUIV's independence had been considered, given the new standards with relation to independence of assurance providers since the Act came into effect.

3.58 During future inspections of stabilization boards, the Superintendent should review the threats to independence faced by SUIV and review what the stabilization boards are doing to ensure that credit union auditors are independent.

Recommendation

3.59 We recommended the Superintendent ensure that appropriate safeguards are in place to eliminate or reduce potential threats to the independence of the auditors of credit unions.

Departmental response

3.60 SUIV has ceased to offer its services to co-operatives and has discontinued its consulting work. There exists a tripartite agreement between FCPA, l'Office de stabilisation and SUIV which was approved by the Superintendent when it was drafted in 2002. We agree that these arrangements must now be measured against best practices and professional standards in effect in 2009 and as such we intend to re-examine the issue during our inspection of l'Office de stabilisation in February 2009.

Monitoring of Stabilization Boards

3.61 Aside from reviewing audited financial statements and attending board meetings, the inspection of the stabilization boards is a significant part of monitoring the condition of the stabilization boards. Though the *Credit Unions Act* requires an inspection be carried out on stabilization boards "annually or at such other intervals

as the Superintendent considers necessary", there has not been an inspection since 1999.

3.62 From discussions with the Superintendent, they do intend to conduct an inspection in the Fall of 2008. Considering the significant role the stabilization boards play, as well as the significant amount of reliance that the Superintendent places on the information provided by the stabilization board, it is critical that these inspections take place. Given the recent struggles of RMA and the needed intervention of the Province in the case of Caisse populaire de Shippagan, it is more important than ever that these inspections take place and that they take place regularly.

Recommendation

3.63 We recommended the Superintendent of Credit Unions inspect the stabilization boards annually.

Departmental response

3.64 *RMA inspection was completed October 2008; l'Office de stabilisation inspection will take place February 2009. Both inspections will remain on an annual cycle hereafter.*

3.65 Another area where the stabilization board should be monitored is the quality and adequacy of their stabilization fund. This is important because when funding was needed to assist Caisse populaire de Shippagan, RMA did not have the funds required to do so, and were placed under supervision as a result. As well, a portion of their stabilization fund was tied up in assets that were not liquid, such as a building and employee loans. Recent changes to the regulations under the *Credit Unions Act* have prohibited the stabilization boards from making loans to employees and investments in real estate from funds held in the stabilization fund.

3.66 During our review of board packages, we found that l'Office was providing regular information at its meetings on the performance of its stabilization fund. The report provides enough information to assess the performance of the fund and its liquidity. Though a summary report on the fund is provided annually, little information on the quality or liquidity of the fund is regularly forthcoming at the board meetings of RMA. Per the Superintendent, the RMA board relies on the fact that the Superintendent approves the investment policy of the fund.

Recommendation

3.67 We recommended more frequent monitoring information be provided to the Superintendent to monitor the quality and liquidity of RMA's stabilization fund.

Departmental response

3.68 This information will now be included as a standard item in RMA board packages.

Staffing

3.69 From our discussions with departmental staff, the credit unions branch has been understaffed for some time. In fact, from 2002 to 2006, there was an acting Superintendent of Credit Unions. During that time, the duties were carried out by the Assistant Deputy Minister of the Justice Services Division of the Department, until the position was permanently filled in 2006.

3.70 Other positions haven't been filled due to problems finding qualified, experienced people to take the positions at the current salary level. Of the twelve positions at the branch, there are four that are currently vacant. According to departmental staff, the lack of adequate staffing has had an important impact on the output of the branch. For example, though required annually, no inspections of stabilization boards have taken place since 1999.

3.71 As we mentioned earlier in the chapter, the Branch's mandate states that "the Branch is responsible for the supervision of credit unions and caisses populaires in New Brunswick. It administers the *Credit Unions Act* and Regulations and carries out the duties and responsibilities of the Superintendent of Credit Unions. Along with providing incorporation services for credit unions and caisses populaires, the Branch oversees the financial stability and solvency of credit unions for the protection of depositors and recommends policy and legislative changes concerning credit unions."

3.72 Considering the important role the Branch has in the protection of credit union depositors, and the risk that inaction poses to the Province, it is crucial that the branch has the staff required to carry out its mandate.

Recommendation

3.73 We recommended the Department pursue changes to the position classifications to allow the branch to attract qualified, experienced professionals, enabling it to fill the vacant positions necessary to fulfill its duties.

Departmental response**Compliance with the Credit Unions Act****Credit unions****Equity**

3.74 This initiative is underway and we anticipate submitting requisite information for reclassification in February 2009.

3.75 The third criterion considers compliance with the *Credit Unions Act*:

The Superintendent should monitor whether the credit unions, caisses populaires and stabilization boards comply with the Credit Unions Act with regards to business operations.

3.76 To assess this criterion, we consider business operations to include, for example, capital and liquidity requirements, annual filing requirements, and annual meetings.

3.77 With regards to credit unions specifically, we looked at whether the Superintendent was monitoring their compliance in the following areas:

1. Maintain liquid assets in accordance with regulations.
2. Have annual meeting within four months of year end to consider the annual report, the auditor's report, appoint an auditor and elect directors.
3. File an annual information return.
4. Maintain equity of not less than 5% of total assets.
5. File various reports as required (inspection reports and response to inspection report findings, financial statements, etc.)

3.78 For the three years tested, we examined the information found in the credit union files at the Superintendent's office. We tested all credit unions. Not all requirements of the Act were tested since some were less significant than others.

Liquidity

3.79 We found no documentary evidence that the liquidity requirements were regularly monitored by the Superintendent for the three years tested. Recently however, liquidity was carefully examined due to problems with asset-backed commercial paper, some of which was held by the Fédération des caisses populaires acadiennes.

3.80 We found that the level of equity held by credit unions was being monitored, mainly by the information presented at stabilization board meetings, and also by statistics compiled by staff at the branch.

Annual filings

3.81 In many instances, we found that an important amount of information was missing from some credit union files at the Superintendent's office. In some cases, specific reports were missing from the files, or reports were not dated to indicate time of receipt. Because of this, we were unable to come up with reliable statistics in most of the testing of annual filings.

3.82 When we discussed this with the Superintendent, he was confident that the reports in question had indeed been submitted. There were some cases where it was clear that departmental staff were monitoring the submission of certain reports, such as the annual information return. In other cases, it's unclear whether the submission of reports as required by the Act is being monitored.

Stabilization Boards

3.83 With regard to stabilization boards, we looked at whether the Superintendent was monitoring their compliance in the following areas:

1. Maintain stabilization fund.
2. Levy credit unions.
3. Submit to the Superintendent the financial statements and auditors' report by April 30.
4. Inspect all credit unions every 18 months, and send copy of inspection report to Superintendent within 30 days.

3.84 For the three years tested, we examined the information found in files at the Superintendent's office. Not all requirements of the Act were tested since some were less significant than others.

- We found that both stabilization boards maintained stabilization funds for the three years tested.
- We found that the stabilization funds of each stabilization board varied in percentage of system assets – l'Office's fund far exceeded the 1.5% benchmark established in legislation, while RMA met the benchmark amount for only two of the three years tested. In both cases, levies were collected.
- We found that RMA and l'Office submitted their financial statements and auditors' reports for all years tested.

3.85 For inspections of credit unions and submission of inspection reports, information found on file was not sufficient to lead to meaningful audit findings. As we mentioned earlier, this was discussed with the Superintendent.

3.86 Based on the results of our test, improvements are needed with regard to ensuring that information required by legislation is indeed submitted to the Superintendent as required. In some cases, we found evidence that the Superintendent's staff is monitoring the submission of documents, such as the information return. We also found that an important amount of information was missing from some credit union files, and that receipt times weren't consistently recorded. This may be a reflection of the limited involvement of branch staff in monitoring credit unions and stabilization boards, or the staffing deficiency.

Recommendation

3.87 **We recommended the Superintendent monitor the compliance of credit unions and stabilization boards with the Credit Unions Act with regard to business operations.**

Departmental response

3.88 *We believe that this is already being done however we will examine our files for improvements in documenting both process and results.*

Conclusion

3.89 Based on our review, the Superintendent has obtained information on the operations of credit unions and stabilization boards, mainly from the information received at stabilization board meetings and from documents submitted by the credit unions and stabilization boards. We did, however, find numerous instances where information was missing from the files at the Superintendent's office. This could be caused by staff having information at their desks or in their own files, or by the information not being submitted.

3.90 The majority of analysis carried out was provided by the stabilization boards; there is limited analysis being carried out by the Superintendent's staff.

3.91 This criterion is partially met. Information is obtained and analysis is being done, but improvements are needed to ensure adequate monitoring is occurring.

Reporting on performance

3.92 Our final criterion looks at how the Superintendent of Credit Unions reports on his performance. The criterion states:

The Superintendent should report publicly on performance

3.93 The Superintendent is accountable to both the Province (Department of Justice and Consumer Affairs, and the Legislative

Assembly) and the public (members of credit unions in New Brunswick). Given the recent struggles of Caisse populaire de Shippagan, and the Province's involvement in remediation, the scrutiny on the credit union system and the performance of the Superintendent of Credit Unions is amplified.

3.94 The Superintendent reports on performance in a number of ways, including the annual report of the Department of Justice and Consumer Affairs and the annual report on Credit Unions, prepared by the Credit Unions, Co-operatives and Trust Companies and Examinations Branch.

Annual Reports

Compliance with Annual Report Policy

3.95 The Province's policy on annual reports states that the objective of an annual report is to be the major accountability document for the Legislative Assembly and the general public, serving as the key link between the objectives and plans of an organization and the results obtained.

3.96 The policy identifies the requirements for annual reports. We reviewed the annual report of the Department of Justice and Consumer Affairs for 2005-06 and 2006-07, with specific attention to those sections that pertain to the Justice Services Division, of which the Superintendent of Credit Unions is the Director. We then tested the reports against the requirements of the annual report policy. Our findings are summarized in Exhibit 3.3.

Exhibit 3.3 Compliance with annual report policy

Policy Requirement	2005-06 Annual Report	2006-07 Annual Report
	Met?	Met?
Clear accounts of goals, objectives and performance indicators	No	No
Program relevance	No	Yes
Achievement of plans	No	No
Program acceptance	No	No
Actual and budget information, variances explained	No	No
Clear and simple language	Yes	Yes

3.97 Although the report states the Branch's purpose, we found that there were no objectives, goals or performance indicators in the annual report. Since there are no objectives or goals set, there is no discussion of achievement of plans or program acceptance. Program relevance was somewhat discussed in 2006-07 when the report highlighted that branch staff participated in negotiations which subsequently led to the remediation of the Caisse populaire de Shippagan. Financial information is presented in another report (Credit Unions annual report); however, no such report was published for the years tested. Overall, the report was written in clear and simple language.

3.98 One other problem we noted is that in both the 2005-06 and 2006-07 departmental annual reports, references are made to the Credit Unions annual report for further information pertaining to credit unions. However, at the time of our audit, no such reports had been published since 2004. Based on discussions with branch staff, reports for the calendar years 2005 and 2006 are ready but not yet published. It is our understanding that the Branch intends to cease publication of a separate credit unions report in favour of expanding their section in the Department's annual report. Some financial information is presented in the Credit Unions annual report, and if there had been a report published in the years tested, we could have considered this as part of the reporting package. If the activities in the Credit Unions annual report were tied to goals or plans, it would improve the accountability of the Superintendent and the work of his staff.

Other means of reporting

3.99 We also tried to determine what other ways the Superintendent of Credit Unions reports publicly on his performance and how he keeps the Minister informed on risks faced by the Province. From our discussions with the Superintendent, if the Province is facing risk as a result of the activities in the credit union system, the Superintendent would bring this to the attention of the Deputy Minister in a briefing memo. Otherwise, there is no regular reporting of this nature.

Conclusion

3.100 This criterion is not met. The annual report does not meet all of the requirements of the annual report policy, and improvements are needed to adequately report on the performance of Superintendent of Credit Unions.

Recommendation

3.101 We recommended the Department of Justice and Consumer Affairs comply with the requirements of the annual report policy with respect to the content concerning the work of the Superintendent of Credit Unions in its annual report.

Departmental response

3.102 We will review the annual report policy and ensure that future reporting is in compliance with policy.

Other comments

3.103 We have a few comments that we would like to make concerning the role of the Superintendent. The framework of the credit union system places many hats on the Superintendent's head. Not only is he the Superintendent of Credit Unions, but he is also a member of the RMA board, l'Office board and the NBCUDIC board. In addition, he is also Director of the Credit Unions branch. Having one individual with so many roles could lead to conflicts. For example, the Superintendent was in a conflict of interest when RMA requested authorization to place Caisse populaire de Shippagan under supervision, while also being requested to hear an appeal by the Caisse of the orders made by RMA. Another example would be the Superintendent placing RMA under supervision, while the Superintendent himself is a board member of RMA and would be selecting the agent to act as supervisor.

3.104 There could also be a conflict in reporting. The Superintendent reports to the Minister of Justice. As director of the Credit Unions branch, he would report to the Assistant Deputy Minister of Justice Services Division of the Department. In addition, the Superintendent has responsibilities to the various boards of which he is a member. These differing reporting relationships can lead to conflicts when it comes to the priorities of each party, especially if they are not the same.

Recommendation

3.105 We recommended the Department examine the conflicting roles of the Superintendent and make changes where appropriate.

Departmental response

3.106 We do not share the concerns of the Auditor General in this regard. It is important to remember that the Superintendent is a non-voting member of the respective stabilization boards. As such, it is our opinion that:

- *the Superintendent is able to bring an objective point of view to appeals brought by credit unions against stabilization board Orders since it is an issue on which the Superintendent has neither voted nor otherwise approved prior to hearing the appeal; and*
- *the Superintendent, when placing a stabilization board under supervision, is acting as an objective but informed third party who has not cast a vote on any of the actions of the board giving rise to the need for supervision.*

3.107 *The prior regulatory regime named the Superintendent as the statutory Chair of the New Brunswick Deposit Insurance Corporation. Recent amendments, while leaving the Superintendent as a voting member of the Board, relieved the Superintendent of this responsibility. Extensive consultation prior to introducing the amendments did not reveal objections to the Superintendent's membership on the board.*

3.108 *In fact, we are of the opinion that participation by the Superintendent at the stabilization board level creates a level of accountability and transparency on the part of industry not found in many other regulatory regimes.*

3.109 We also question why there are two separate regulatory regimes. Given the recent strain placed on financial institutions, and the relatively small size of the credit union system in New Brunswick, it would make more sense that the two regimes be combined and benefit from each other's strengths and the economies of scale. In addition, having one regulatory regime could assist the credit union system to be self-sufficient, and possibly avoid further interventions from the Province.

Additional departmental comments

3.110 In addition to responding to each of our recommendations, the Department provided the following comments:

On July 26, 2007, the Government of New Brunswick (GNB) and Fédération des caisses populaires acadiennes (FCPA) signed agreements facilitating the remediation and transfer of affiliation of Caisse populaire de Shippagan (CPS) to FCPA. Reaching these agreements and avoiding further crisis at CPS was the dominant priority on the Superintendent's agenda in the months preceding.

On March 23, 2007, Risk Management Agency (RMA) was placed under the supervision of Grant Thornton LLP acting in concert with the Office of the Superintendent. Supervision ceased in December 2007 when the control and direction of RMA was placed back in the hands of a new and stronger board of directors. Beginning in the supervision period and continuing under the direction of the new board, much of the subject matter of your discussion on stabilization boards has been or is being addressed. For example:

- Financial statements and other relevant information are being provided to board members between meetings for their consideration.*
- RMA will be addressing performance measurement, trending and benchmarking issues during a strategic planning session scheduled for February 2009.*
- Individual credit unions are moving toward a common December 31 year end and this is largely taking place as part of a larger consolidation of the system into fewer larger units.*
- RMA is working with Credit Union Central of New Brunswick to develop and implement more timely and accurate reporting strategies within the context of a system where individual credit unions retain significant autonomy.*



Chapter 4

Department of Environment

Environmental Impact

Assessment

Contents

Introduction	91
Background	91
Scope	96
Results in brief	96
Testing of assessment files	97
Registration of projects	99
Proponent and public input	100
Information to decision-makers	108
Transparency of decision-making	112
Reasonablenesss of time and effort	116
Timeliness of assessments	117
Monitoring of proponent compliance	122
Enforcement	127
Effectiveness reporting	129
Other areas covered in our audit	131

Department of Environment Environmental Impact Assessment

Introduction

4.1 Environmental impact assessments (EIAs) and their effect on provincial development and the environment have become a topic of considerable interest as public awareness of our impacts on the environment increases. As you will see in this chapter, we set a couple of objectives for our work on environmental impact assessment. Necessarily these are process-oriented. However, ultimately we hope that this chapter will:

- improve clarity around what EIAs are and are not intended to accomplish; and
- establish that having a well-functioning EIA process in the Province does, in fact, provide tangible benefits for both the environment and those organizations whose projects are subject to them.

4.2 Ultimately the integrity and fairness of the environmental impact assessment process, both as perceived and in fact, is what will allow it to continue to contribute to the sustainable development that is so important to the future of the Province. Therefore, ensuring the integrity and fairness of the process is what we concentrated on in completing our audit and making our recommendations.

Background Environmental Impact Assessment

4.3 According to the Province of New Brunswick website, one of the mandates of the Department of Environment (DENV) is to:

Provide integrated stewardship through planning and management of land use, zoning development and waste management issues.

4.4 The International Association for Impact Assessment (IAIA) has defined environmental impact assessment (EIA) as:

...the process of identifying, predicting, evaluating and mitigating the biophysical, social, and other relevant effects of development proposals prior to major decisions being taken and commitments made.

4.5 Recognition was given to the importance of EIA to New Brunswick in June 1987, when New Brunswick Regulation 87-83 under the *Clean Environment Act*, i.e. the Environmental Impact Assessment Regulation, was enacted by the government of the day.

4.6 The Project Assessment and Approvals Branch, a part of DENV's Environmental Management Division, is responsible for the implementation and administration of the Environmental Impact Assessment (EIA) Regulation under its planning mandate. It is also responsible for the implementation of the regulatory measures under the *Clean Air Act*, the *Clean Environment Act* and the *Clean Water Act* under its operational mandate.

4.7 According to the DENV brochure, "Environmental Impact Assessment in New Brunswick", environmental impact assessment is essentially a planning tool.

... (EIA) is a process through which the environmental impacts potentially resulting from a proposed project are identified and assessed early in the planning process. EIA identifies steps that can be taken to avoid negative environmental impacts or reduce them to acceptable levels before they occur. EIA therefore, represents a proactive, preventative approach to environmental management and protection.

4.8 The Assessments section of the branch coordinates the review of the project-related information by provincial and federal agencies. DENV has recognized that environmental impact assessment supports the integration of environmental objectives with economic objectives at the early design stages of a project, before final decisions are made. It also avoids costly after the fact remedial measures.

4.9 Key challenges associated with environmental impact assessment include:

- balancing the expectations of the public and other stakeholders with the needs of the project proponent;
- ensuring that the process proceeds in a predictable and timely manner; and
- coordinating the work of provincial, municipal, and federal government departments and agencies.

4.10 Meeting these challenges on a day to day basis is the responsibility of the management and staff of the branch.

4.11 There are two distinct phases associated with environmental impact assessment. From Regulation 87-83, these are:

- the phase ending with the Minister's determination as to whether the undertaking may be carried on without the completion of an environmental impact assessment (i.e. the determination review phase); and if necessary
- the environmental impact assessment phase (i.e. the comprehensive review phase).

4.12 The steps in each phase are described in the sections that follow.

4.13 All projects falling under the EIA regulation are subject to a determination review. See Appendix 1 for a list of the types of projects included under the Regulation. The review process includes the following components:

1. The individual, private organization, or government department or agency that proposes a type of project covered in Schedule A of the EIA Regulation (i.e. the proponent) must formally register details of their proposal with the Project Assessment and Approvals Branch. They complete a registration document that is to give full and accurate descriptions of the project location, proposed activities, the existing environment, potential impacts, and proposed mitigation. As part of the registration process, the proponent must demonstrate that potentially-affected members of the public and other stakeholders have been given the opportunity to comment on the project. Further, the proponent must provide a report summarizing comments received, along with their responses to those comments. This report is typically attached to the

registration document or is submitted within sixty days of registration.

2. A branch Project Manager is assigned to coordinate the review of the project. The Project Manager draws together a Technical Review Committee (TRC), comprised of experts from federal and provincial government departments and agencies and from affected district planning commissions or municipalities. The TRC identifies and evaluates the environmental issues and concerns surrounding the proposed project from material presented in the registration document.
3. Typically, the TRC needs additional information to complete its work. One (or more) formal letters are sent to the proponent requesting additional required information. The proponent must respond to these letters by providing requested information in order to keep the review moving forward.
4. Once all TRC members are satisfied that sufficient information has been received to answer all outstanding concerns, the TRC completes its process of identifying all potentially significant environmental impacts of the project. They also suggest actions that must be taken by the proponent in order to avoid or mitigate those potential impacts. These actions are typically stated in the form of conditions pursuant to the first bullet point of step 6 below.
5. The responsible Project Manager then prepares a briefing document for the Minister of Environment summarizing findings of the determination review, including a recommendation on how to proceed. The document also includes recommended conditions to attach to the Certificate of Determination in cases where the Minister determines that a full environmental impact assessment is not warranted.
6. The Minister then has 30 days to make one of three possible decisions. The Minister may either:
 - issue a Certificate of Determination that allows the project to proceed subject to listed conditions;
 - deny the project with the agreement of the Lieutenant - Governor in Council (i.e. the Cabinet); or

Comprehensive Review

- decide that the project should be subject to a comprehensive review because further, more in depth, study is needed to fully understand all the environmental impacts of the project.

4.14 Where the Minister decides that a comprehensive review is warranted, the following additional steps are taken.

1. The TRC continues to function and the assigned branch Project Manager continues to coordinate the review process.
2. Within 60 days of the decision to go forward with a comprehensive review, the Minister releases draft guidelines for a minimum 30 day public review. The guidelines outline the requirements for the review and identify the important biological, physical and socio-economic issues that must be considered in the assessment.
3. Public comments are incorporated into the draft guidelines and a final version of the guidelines is provided to the proponent.
4. The proponent prepares Terms of Reference for the review which outline specifically how the guidelines will be addressed.
5. The proponent has the study completed and a draft report prepared, typically by a contracted environmental consultant.
6. The TRC reviews the draft report to ensure it satisfies the guidelines. Once the guidelines have been met to the satisfaction of the TRC, the proponent issues a final report.
7. The branch Project Manager prepares a General Review Statement which summarizes TRC comments generated during the comprehensive review and describes how any issues were resolved. In addition, a summary of the EIA Report is also prepared.
8. The Minister releases the Final EIA Report, General Review Statement, and EIA Summary for public review and sets a date and location for a public meeting or meetings. The purpose of the meeting or meetings is to provide all interested parties with an opportunity to provide input on the proposed project, the Final EIA Report, and/or the EIA process in New Brunswick in general.
9. Following the public meeting, interested parties have an additional fifteen days to submit written comments about the proposal. At the

end of the fifteen days, a summary of public participation is prepared and made publicly available.

10. The Minister submits a recommendation concerning the project, including conditions to be included if the project is approved, to Cabinet. Cabinet either approves or denies the project.

Scope

4.15 Our audit objectives for this audit were:

- to determine whether DENV is carrying out its key roles and responsibilities under the NB Environmental Impact Assessment Regulation (87-83) and related departmental guidelines with due regard for economy, efficiency and effectiveness; and
- to identify key risks associated with the provincial EIA process and determine the extent to which those risks are being managed.

4.16 In completing our work, we selected and performed tests on fifteen registered project files for which determination or comprehensive reviews had been completed. We reviewed branch policies and various other reports prepared within DENV and elsewhere. We also held discussions with representatives of the Project Assessment and Approvals Branch and various proponent and stakeholder representatives. Finally, we reviewed the EIA processes followed in other Canadian jurisdictions.

Results in brief

4.17 We have concluded that DENV is carrying out most of its key roles and responsibilities under the NB Environmental Impact Assessment Regulation (87-83) and related departmental guidelines with due regard for economy, efficiency and effectiveness.

4.18 Further, we have concluded that most identified risks associated with environmental impact assessment are being adequately managed by DENV.

4.19 However, we have identified weaknesses in the following areas:

- We feel that Project Assessment and Approvals Branch monitoring of approval conditions and other commitments made by proponents during the EIA process needs improvement. To that end we have recommended that the branch develop, implement, and maintain a formal monitoring process.

- We also feel that the process followed for getting public input needs improvement and we have made recommendations to address that area.
- Further, in order to improve the transparency of decisions taken, we have recommended that the DENV website provide, on a project by project basis, a rationale for certificates of determination and EIA approvals issued and explanations as to how major concerns raised by the proponent and/or stakeholders during the review process have been addressed.

4.20 Our findings and conclusions for specific audit areas are summarized in the second column of the table in Appendix 2, “Summary of Audit Findings”. The criteria shown in the first column of the table in Appendix 2 established the framework for our audit of the environmental impact assessment process. The criteria for this audit were agreed to both by representatives of DENV and our Office.

4.21 A more detailed discussion of each audit area follows in the Detailed Findings section of this chapter.

Testing of assessment files

4.22 We used the *Record of EIA Registrations and Determinations* on the DENV website at 20 July 2007 to select a group of registered projects for testing. At that time the projects shown in the following two tables were listed.

Exhibit 4.1 – Closed Project Files

Outcome	Number of Projects	% of Completed Projects
Certificate of Determination Issued	92	82.9
EIA Approval Issued	1	0.9
Approval Denied	2	1.8
Cancelled (i.e. Due to lack of proponent response)	8	7.2
Withdrawn by Proponent	8	7.2
Total	111	100.0

Exhibit 4.2 – Open Project Files

Status	Number of Projects	% of Projects In Progress
Awaiting Additional Information (i.e. from proponent)	51	68.0
Determination Review in Progress (i.e. TRC reviewing proponent documents)	20	26.7
Comprehensive EIA Required (i.e. and in progress)	4	5.3
Total	75	100.0

4.23 We selected a total of fifteen EIA files for testing. These included twelve projects for which a certificate of determination had been issued and three projects which were subject to a comprehensive EIA review.

4.24 The twelve determination reviews we tested ran the gamut of project types, including installation of new wastewater treatment systems, proposed peat bog harvesting operations, road construction, mines, and a sustainable development plan.

4.25 The full EIAs we reviewed included;

- the liquid natural gas (LNG) terminal in Saint John;
- the proposed modifications to the Petitcodiac River Causeway; and
- the removal of the Eel River Dam.

4.26 In all cases, we found that the level and quality of documentation on file allowed us to follow the EIA review process undertaken. Our findings relating to the specifics of the review process are detailed in the sections that follow. These specifics include:

- registration of projects;
- proponent and public input;
- information to decision-makers;
- transparency of decision-making;
- reasonableness of time and effort;
- timeliness of assessments;

- monitoring of proponent compliance; and
- enforcement.

4.27 Regulation 87-83 under the *Clean Environment Act* states in Section 5(2) that:

A proponent of an undertaking shall register the undertaking with the Minister by completing a form provided by the Minister for that purpose and delivering to the Minister the completed form

4.28 Schedule A of the Regulation lists twenty-four distinct types of undertakings that must be registered. They are listed in Appendix 1 of this chapter.

4.29 It is very important that all projects be registered as required under the Regulation. Registered projects are subject to review under the Regulation, meaning that potential adverse environmental impacts are analyzed, and where necessary proponents are required to avoid or modify the activities that may lead to those impacts.

4.30 A failure to register a project listed in Schedule A may mean that significant environmental impacts occur that could have been avoided or mitigated. Further, despite a short-term gain on the part of a proponent, it may mean that the proponent's costs are far greater in the longer term because they must ultimately deal with environmental problems created by their project. One consultant we talked to, in fact, stated that through the EIA review process developers learn that they must build environmental management into their long term plans.

4.31 Because of the number of environmental and other regulations to which a proponent is subject in implementing a project, there are many contact points through which a proponent may become aware that they must register their project. For large projects, proponents typically hire private sector environmental consultants who are familiar with proponent requirements under the EIA Regulation. Also, the Project Assessment and Approvals Branch itself often carries out educational outreach activities designed to inform potential developers about the requirement to register projects and what that entails.

4.32 A DENV representative indicated that an enhanced Registration Guide, an enhanced EIA website and a new EIA brochure were released in 2004 to help raise the profile of the EIA Regulation and to ensure proponents were aware of EIA triggers and requirements.

Further, DENV staff may proactively communicate with potential proponents on a case-by-case basis to remind them of EIA requirements. The branch also indicated that they routinely comment on subdivision proposals and remind municipal planning agencies of the potential EIA requirements.

4.33 There are also many means through which the branch may become aware of projects. Due to a recent reorganization within DENV, environmental approvals are now administered by the branch. Also, the branch maintains a close liaison with other branches within DENV. Further, DENV regional staff serve as the “eyes and ears” for the branch throughout the Province and report on planned projects in their regions. Regional inspectors are trained to ensure that they are familiar with all Acts and Regulations under the department’s mandate, including the EIA Regulation. Finally, the branch regularly interacts with other government departments to ensure that they are aware of regulatory requirements.

4.34 Stakeholder groups can also be important in ensuring that applicable projects get registered under the Regulation. Non-governmental organizations (NGOs) and local groups are also aware of the need to register and often inform the branch when they become aware that projects are planned. DENV representatives informed us that they attempt to raise awareness among stakeholder groups by regularly making public presentations to them about the process.

4.35 All fifteen projects we reviewed in our testing were registered on a timely basis.

Conclusion – registration of projects

4.36 Based upon our testing and discussions with branch representatives and others, we would conclude that the current process is working in ensuring that all required projects are registered under the Regulation.

Proponent and public input

Section introduction

4.37 Because the proponent and the public are assuming significant risks, it is important that both be allowed to contribute to the review of a proposed project in a meaningful way. Technical Review Committee (TRC) members generally have a good breadth and depth of knowledge about the potential impacts of a project in their individual areas of expertise, but they cannot make appropriate overall judgments about the project without the cooperation of both the proponent and the public in providing information. A process that encourages proponent and public involvement is critical.

Process for getting proponent input

4.38 The Project Assessment and Approvals Branch publishes and regularly updates the Registration Guide and Guide to EIA in New Brunswick for reference by proponents. It is available both at the Department's internet site, and in hardcopy, and provides a clear description of the proponent's responsibilities under the Regulation, and how the review process works. The branch indicated that the Guide was significantly upgraded in 2004 and now includes a detailed guide to information requirements including potential issues, a suggested reporting format, potential study methodologies, and potential sources of information. The Guide was also supplemented by a series of sector-specific guidelines at that time.

4.39 The branch informed us that pre-submission consultation by the proponent is encouraged and actually takes place for approximately ninety percent of the reviews. Further, they indicated that the branch will review draft submissions and provide preliminary comments based on previous experience with similar projects at the request of the proponent. At the request of proponents, EIA project managers will also arrange for and chair direct meetings between the proponent and key TRC members to clarify issues that arise during the review.

4.40 As discussed earlier in this chapter, the proponent prepares and files a registration document with DENV as the first step of the EIA process. It contains key information about the project and its potential environmental impacts. Once this document has been reviewed by the TRC, a written response is sent to the proponent. It contains a clear description of any deficiencies in the submission along with queries from the TRC, and the proponent is invited to clarify the submission and/or submit additional information. Occasionally, additional query letters are sent to the proponent after the initial response is answered. This leads to a useful back and forth discussion between the proponent and the TRC that serves to crystallize the issues that need to be addressed in certificate of determination conditions, or to be further explored in a comprehensive review.

4.41 The proponent is required to prepare detailed Terms of Reference and a final report for comprehensive EIAs, based on guidelines established by the branch. Both documents are reviewed by the TRC to ensure that they meet all requirements included in the guidelines.

Process for getting public input

4.42 Since 2004, proponent-sponsored public consultation has been required for all registered projects during the determination review phase. The public and various interested stakeholder groups are given

the opportunity to ask questions and provide comments directly to the proponent.

4.43 Essentially, the process is intended to function as described in the branch document, "A Guide to Environmental Impact Assessment in New Brunswick."

It is the proponent's responsibility to design, implement and document the public involvement program, and to provide documentation of the program and its results to the Department of Environment. ... The overall goal of public involvement at the Registration stage of the EIA process is to ensure that those potentially affected by a project are aware of the Registration, are able to obtain additional information about the project, and are able to express any concerns they may have. While it is recognized that not all concerns can be addressed to the satisfaction of all parties, the proponent is expected to respond to the public in an open and forthright manner and resolve as many of their concerns as possible, while clearly identifying those which could not be resolved. A report documenting the public involvement process must be provided to the Department [of] Environment and as part of the review process.

4.44 Appendix C of the *Guide* indicates that at the discretion of the Project Manager, the proponent must take some or all of the following steps:

- communicate with affected elected officials and other key stakeholders;
- notify, in writing, potentially-affected area residents;
- make copies of the registration document available to the public, stakeholders, etc and file one or more copies at the nearest DENV regional office;
- place public notices in a locally-available newspaper; and
- advertise and host open houses, information sessions and/or public meetings.

4.45 If not already included in the EIA registration document, within sixty days of project registration the proponent must prepare and submit a report to the branch documenting the public involvement

activities that have been carried out, the comments received, and proponent responses to those comments.

4.46 Information on the DENV website for each registered project includes the name of the EIA Project Manager. Interested stakeholders can contact the Project Manager for more information about a given project or to provide their comments. Documents accumulated pursuant to the review are not on-line, but may be reviewed at DENV offices in Fredericton. As part of the public involvement process, proponents are required to make copies of their project registration document available publicly.

4.47 During a comprehensive review, the public has a number of opportunities to provide input to the review process. These include:

- prior to finalization of the DENV comprehensive EIA Guidelines there is a minimum 30 day public input period;
- as part of proponent-driven consultation initiatives (e.g. open houses) held during the EIA study as required of the proponent by the Final EIA Guidelines;
- during a required formal public meeting to discuss the final EIA report prepared by the proponent that occurs no sooner than one month after the release of the final report;
- in writing for the fifteen day period immediately after that meeting; and
- during formal public meetings chaired by an independent panel that are now held routinely for comprehensive EIAs after the final report is released.

4.48 Further, during a comprehensive review, public consultation on the Terms of Reference, while not required by the Regulation, has become standard practice.

4.49 Proponents are also encouraged to establish liaison committees to facilitate ongoing dialogue with the public and stakeholders, although this is not a requirement at present. Branch representatives also indicated that the Department is represented at all public meetings held as part of a comprehensive EIA to observe the public involvement process.

Our observations on public consultation

4.50 Based on DENV website information from 20 July 2007, fully 97.3% of registered projects never go beyond the determination review phase. The EIA Regulation does not require any public consultation during a determination review phase. However, as a result of administrative policy changes introduced in 2004, the branch now requires proponents to undertake such consultation. The Registration Guide includes the statement:

... a decision on the project's Certificate of Determination will not be issued until the public involvement program has been completed and the documentation has been received, reviewed and approved by the Department.

4.51 Public consultation during the determination review phase is handled entirely by the proponent. The form that it takes varies from project to project. For example, of the 12 determination review files we examined, three proponents held public meetings, three more held public information sessions, and the other six relied solely on other means to satisfy the requirement for public consultation.

4.52 We acknowledge that the current level of public consultation on determination reviews is a substantial improvement over what existed prior to 2004. However, there are two risks associated with the use of a proponent-driven approach to public consultation for determination reviews.

- the risk that the proponent doesn't complete an adequate program of public consultation; and
- the risk that the proponent doesn't accurately report results of public consultation.

4.53 Related to the first risk is the risk that the proponent will shut out certain individuals or organizations with which they have had disagreements in the past. For example, in one of our sample files, we noted that a proponent-formed community liaison group excluded certain stakeholder groups suggested by the branch.

4.54 One stakeholder commented that, "*the Minister, not the proponent, should control public consultation.*" They also indicated that information sessions are not useful as a means for getting public input, but appear to be preferred by proponents over full public meetings.

4.55 As part of our sample testing procedures, we evaluated the adequacy of public consultation held for each of our sample items. We found it to be adequate for all three comprehensive reviews we tested and nine of the twelve determination reviews. In our opinion, public consultation for the other three determination reviews (i.e. 25% of our sample) could have been improved.

- One of the determination reviews was registered prior to the 2004 change in administrative rules, and therefore did not require the current required level of public consultation to be demonstrated by the proponent.
- Public consultation on a second file was limited to letters to adjacent landowners and one stakeholder group. There were no public meetings or information sessions. Further, because of the late notification of the public (i.e. TRC review was already well under way) very little time was given for public responses.
- Notification in a third file was also limited. For that file, the proponent published notice in a provincially-distributed newspaper three times, but did not hold public meetings or information sessions. We felt this approach significantly limited the public input to this project.

4.56 In a fourth case, while public consultation was generally adequate, we did note that the date for the public meeting was moved up a week shortly before it took place. One stakeholder requested that the proponent delay the meeting in order to allow him to properly prepare for the meeting, but that request was denied by the proponent.

4.57 *Minimum Proponent Sponsored Public Involvement Standards for Registered Projects* are detailed in the PAB's *Registration Guide*. Appendix C. Appendix C also establishes potential additional public consultation requirements in specific circumstances including the following:

For large scale projects, and projects in sensitive environmental settings, the following additional requirements may be required at the discretion of the Project Manager, Project Assessment and Approvals Branch. ... 7. The proponent shall advertise and host an open house or public meeting as an opportunity for the public to become familiar with the proposed project and ask questions and/or raise concerns pertinent to the environmental impacts.

4.58 Therefore, the onus is on the branch (i.e. the involved Project Manager) to identify those cases where public meetings are required, creating a risk that such meetings will not be held when they would add value to the public consultation process.

4.59 We believe that proponents should be required to hold public meetings, unless they provide evidence to the branch that such meetings would not add value to the public consultation process. This would put the onus on proponents to ask for exemption from this requirement, rather than relying on the branch to ensure that public meetings are held where warranted.

4.60 We would note that some proponents seem to have held public meetings for projects regardless of the fact that they were not required under the current test of “large scale projects, and projects in sensitive environmental settings”. However, the risk that such meetings will not be held when they would be of value exists with the current guidelines.

4.61 The public consultation process for the three comprehensive EIAs we tested functioned much as documented earlier in this section of the chapter. Consequently, we have no reportable concerns with that part of the process.

Project Assessment and Approvals Branch attendance at public meetings

4.62 The Project Assessment and Approvals Branch assesses the extent to which its guidelines have been met in evaluating adequacy of public consultation based on documentary evidence it obtains. However, Project Managers typically do not attend public information sessions or meetings held by the proponent during the determination review phase, relying on the consultation report prepared by the proponent for information. This means they are reliant on proponent public consultation reporting for 97.3% of registered projects. As previously noted, Project Managers do attend public meetings held for comprehensive reviews.

4.63 Environmental stakeholder groups we talked to expressed concerns about branch reliance on proponent reporting of results and concerns expressed by the public at determination review phase meetings. We agree that there is a risk that proponent reporting may not be entirely accurate and complete in all cases. Note that the final proponent public consultation report is made available for public review through the proponent and DENV.

4.64 We believe that there would be significant benefits in having a branch representative attend public meetings and information sessions at the determination review stage, provided they act as neutral

observers in connection with the proposed project under discussion. Specifically:

- the branch representative would be better able to assess the degree to which public consultation guidelines were being met by the proponent;
- the branch representative would have the opportunity to learn more specific details about a project beyond those included in the registration document and responses to queries from the TRC;
- the branch representative would be better able to assess the levels of public and stakeholder concern, opposition and/or support for the project and provide this information to decision-makers at the earliest possible point in the review process; and
- the branch representative would have the opportunity, as a neutral observer, to clarify specific details associated with the determination review process with both proponent and public attendees at the meeting.

Conclusion and recommendations – proponent and public input

4.65 We found that the documented process for getting proponent input was adequate, and followed consistently in every case we tested. Consequently, in our opinion the registration and review process as currently established facilitates obtaining all necessary input from proponents.

4.66 We found that the current process followed for getting public input needs improvement, and therefore made the following recommendations.

4.67 We recommended Appendix C of the Registration guide be amended to require public meetings to be held during the determination review phase for every registered project unless the proponent is able to provide evidence to the branch that such a meeting would not add value to the public consultation process.

Recommendation

4.68 Appendix C of the Registration guide identifies what is required of proponents during the determination review process. It is the position of the Department that public meetings may not be warranted for every project. Projects vary greatly in the potential impact on the environment, level of interest to the public, etc. The Department feels that it is best positioned to determine the level of public engagement. However, the Department is committed to

Departmental response

establishing criteria relating to the requirement of a public meeting during the determination review phase.

Recommendation

4.69 We further recommended a representative of the branch should attend each public meeting held during the determination review phase of a proposed project.

Departmental response

4.70 *The Department agrees in principle, but is best positioned to determine when a staff member should attend such meetings. Also, it should be reiterated that the Department would be taking an objective, neutral role at such meetings and be primarily responsible for clarifying the EIA process only. The Department has, and will continue to host public meetings specifically geared to explain the EIA process in areas where major projects are proposed.*

Information to decision-makers**Section introduction**

4.71 As discussed in the previous section, much critical information flows from the proponent and the public. However, it is the role of the Technical Review Committee, led by the Project Manager who chairs the TRC, to review and analyze that information in order to identify key issues and present them in an understandable way to decision-makers.

Technical Review Committee – composition and work

4.72 The Technical Review Committee (TRC) must include members from all areas upon which the project may have an impact, and therefore must represent all potential environmental risk areas associated with the proposed project. The Project Assessment and Approvals Branch maintains and regularly updates a listing of key review agencies and contacts to ensure the EIA Project Managers consider the full range of potential experts when selecting a TRC. Project reviews are typically broadly scoped to ensure that all departments and agencies are represented. Should new areas be identified during an EIA review, TRC members are added to the review team as required. Further, the branch is permitted to retain outside expertise if sufficient expertise is not available within the TRC to handle a determination or comprehensive review.

4.73 In our sample of project files, there were an average of slightly more than eleven TRC members on each determination review, and an average of over thirty-six members on each comprehensive review. We noted both the use of the listing of key review agencies and contacts, and the addition of further TRC members part way through some reviews where considered necessary.

4.74 We also observed that the composition of TRCs routinely covers all areas of significant environmental risk as identified in

proponent registration documents, by Project Managers, and by TRC members during the review. Further, TRC members do not act alone on behalf of the organizations and branches they represent. The role of TRC members includes acting as conduits for comments and questions from their own departments and agencies. Each TRC member typically circulates documents within their own department or agency in order to canvas opinions and feedback relating to the impact of the proposed project on their organization's mandate. Consequently for example, an eleven-member TRC typically means that many more experts are actually involved in the review of a project.

4.75 From our review of the fifteen sets of project files, it is our impression that TRC members are very diligent in reviewing the potential impacts of projects, asking questions to proponents, and suggesting changes and/or mitigation that should be included in approval conditions.

4.76 One branch manager pointed out that a great strength of the process is that with so many different players, all with their own areas of expertise and interest, it would be difficult for politics to enter decision-making to any great extent. If the opinions of TRC members were routinely ignored, or if they felt that the breadth and depth of analysis was not sufficient, various departments and agencies would pull out of the process. The manager concluded by stating that this has never happened.

4.77 The branch casts the net widely in ensuring that all government perspectives are represented on the TRC. All potentially-impacted departments and agencies are invited to participate, along with various federal and municipal representatives. However, no stakeholders, either business or environmental, or other representatives of the public are invited to serve on TRCs.

4.78 Branch representatives indicated that they limit TRC appointments to government employees who represent organizations with a mandate in their specific area of expertise. They exclude non-governmental individuals and organizations that simply have an interest in the potential environmental impacts of the project. The branch noted that should such stakeholders be represented on the TRC, there is a significant risk that they might try to derail the process to serve their own interests. Under the current process, these stakeholders may provide input through whatever public consultation process is established for a specific project. This again highlights our belief that it is critically important that the processes for obtaining proponent and public input be functioning effectively, and efficiently.

Stakeholder representation on Technical Review Committees

Process for providing information to decision-makers

4.79 Ultimately, the branch is responsible for providing the Minister, and where required the Lieutenant-Governor in Council, with complete and accurate information about the environmental risks and benefits associated with proposed projects, along with pertinent recommendations. So, while the branch does not make decisions, its work greatly influences both the approval of projects and the conditions attached to those approvals.

4.80 The key risks associated with a failure to provide sufficient, accurate information to decision-makers are:

- the risk that a project is approved without sufficient conditions to avoid, mitigate, or adequately compensate for adverse environmental impacts;
- the risk that a project is not approved when it should have been; and
- the risk that certain conditions of determination are ineffective in reducing the potential adverse environmental impacts to which they are targeted.

4.81 At the conclusion of each environmental assessment, branch staff provides the Minister, and later the Cabinet as required, with a briefing memo in a standard format describing the project, the composition of the TRC, and the key issues raised during the review. Conditions of approval intended to address those key issues along with rationale for recommending those conditions are also included.

4.82 In addition to the briefing memo, branch staff is required to provide periodic supplemental briefings during the review process for key projects on a case by case basis as requested by the Minister. Such briefing notes are filed electronically for the Minister's review and reference.

4.83 In our test files, we observed that a standard process was followed and documents prepared for ministerial consideration were presented consistently from file to file. Further, they appeared to cover all significant areas of concern as discussed during the review process.

4.84 All of the certificates of determination and EIA approvals issued for our sample files had multiple conditions attached to them. On average the EIA approvals had approximately eighteen conditions. The certificates of determination had an average of about eleven conditions.

Unforeseen environmental impacts after approval

4.85 Despite the best efforts of the branch and the TRC, there is always a risk that new information will come to light calling into question a previous decision made to approve a project. For example, a previously-approved project could actually be having a significant negative impact on the environment despite proponent compliance with existing conditions of approval and other commitments. Failure to address such cases can result in a loss of stakeholder confidence in the integrity of the assessment process. Such cases may be identified by the branch, for example, through monitoring activities. The branch has several means through which to deal with such situations.

- The EIA Regulation states that approvals issued through comprehensive EIAs can be revoked or suspended if material facts are not disclosed or inaccurate information is submitted by the proponent.
- Certificates of Determination contain a “sunset clause” which renders a certificate invalid (unless stated otherwise by the Minister) if the project has not commenced within 3 years. This reduces the risk of projects proceeding on the basis of obsolete technology and/or in absence of the most recent environmental information.
- Conditions attached to the Certificate of Determination may contain monitoring requirements and may specify actions that must be taken in the event that undesirable outcomes are identified.
- If an environmental Approval to Operate was issued in relation to a project, then unanticipated impacts can be addressed when the Approval comes up for renewal.

4.86 With these tools, it appears that the branch should be able to address situations in cases where new information comes to light calling into question a previous decision made to allow a project to proceed.

Availability of research for Technical Review Committee reference

4.87 In many cases, research studies relating to the potential impact of a proposed project on the environment are consulted by the TRC in assessing those impacts and in setting conditions of approval for the project. However, in some cases pertinent research has not been completed. Proponent-contracted environmental consultants we talked to indicated that this can lead to such things as:

- inconsistency in conditions of approval;

- proponents having to pay for research because it has never been done before;
- incorrect assumptions being made by TRC members about impacts of proposed projects; and generally
- a perception among proponents that when it comes to environmental assessments, government makes it up as they go along.

4.88 In fact, the branch indicated that it is willing to accept that the first two bullet points may occur at times. For example, the branch stated that standards are adopted where needed, but where no New Brunswick standards exist, they do adopt standards from other jurisdictions as applicable. They also noted that EIA review results, including new research, have been the impetus for the development of new standards and policies that are subsequently applied in future reviews. This may be viewed as inconsistency. The branch views it as applying the most up-to-date scientific knowledge to its decision-making.

4.89 Further, the branch indicated that the New Brunswick approach to environmental assessment is based on the philosophy that the proponent, and not the public, should bear the costs of determining the likely environmental impacts from their project. It is fully expected that proponents would have to pay for research in order to obtain an approval if their project is the first to potentially affect the environment in a particular area or way. However this typically only occurs when a proponent's project will have some unknown and potentially significant environmental impact. In these cases, the burden of proof is on the project proponent to adequately characterize the extent and significance of a given impact (e.g. to a wetland, flora and fauna), and to determine if the impact is avoidable, can be mitigated in some way, or if compensation for the impact is required.

Conclusions—information to decision-makers

4.90 Based upon our testing and discussions with branch representatives, the EIA process appears to provide decision-makers with complete and accurate information about the environmental risks and benefits associated with proposed projects, along with pertinent recommendations.

Transparency of decision-making

Section introduction

4.91 Because the environmental impact assessment process is intended, under the Regulation, to be public in nature, it is important that it be as transparent as possible. Any lack of transparency, whether real or perceived, may result in the following consequences:

- Proponents perceiving that they are being treated unfairly (i.e. that government is anti-business).
- The public or specific stakeholder groups perceiving that the government is biased against their concerns and/or towards development / business.

4.92 This can lead to a loss of support for and confidence in the assessment process, resulting in a breakdown in the integrity of the process as participation is reduced.

What Project Assessment and Approvals Branch does to ensure transparency

4.93 As previously mentioned, the DENV website lists all projects currently under environmental assessment, and shows their progress (by milestones). A Project Assessment and Approvals Branch representative indicated that website information is updated on a weekly basis. Information included on-line for determination reviews includes:

- a branch-assigned project number;
- the name of the proponent;
- a description of the project;
- the New Brunswick county in which the project is located;
- the date the project was registered;
- the assigned branch Project Manager;
- the date of the decision, if one has been made; and
- the conditions associated with the certificate of determination if one has been issued.

4.94 For comprehensive reviews, documents are also provided on-line (i.e. as available depending upon the stage of the review) including:

- draft guidelines;
- final guidelines;
- a DENV-prepared summary of the EIA report;

- a general review statement;
- a public meeting notice;
- a summary of public participation; and
- a list of conditions of approval.

4.95 News releases are often used to inform the public about the status of comprehensive reviews as well. The branch also holds post-report panel reviews for each comprehensive EIA review to allow for more scrutiny of decision-making in a public forum.

4.96 Other documents accumulated pursuant to a review are not available on-line. However, all documents produced pursuant to a review are considered public, and may be reviewed at DENV offices in Fredericton.

4.97 We would note, however, that despite all the useful information presented on the DENV website, we found no clear rationale on a project by project basis for why EIA approvals or certificates of determination were issued. Further, no explanation was provided as to how major issues identified during the review had been addressed. Such information is captured by the branch and presented to the Minister in the form of a briefing memo as described in a previous section of this chapter. We feel that public disclosure of this information through the DENV website would help stakeholders better understand the decisions reached for particular projects.

Stakeholder concerns with transparency and decision-making

4.98 In our discussions with stakeholder groups, concern was raised about the low number of denials of approval as a percentage of total registrations. We discussed this issue with branch representatives. They indicated that it is not their intention to routinely issue denials for proposed projects. A review of the on-line registered projects shows that, in fact, very few have proceeded through a full review and been denied by the Province. As can be seen in exhibit 4.1 of this chapter, there were only two denials of approval among the 111 complete reviews shown on the DENV website on 20 July 2007.

4.99 However, branch representatives indicated that they do attempt to keep proponents informed of the likely changes and conditions that will be imposed on their projects in order to make them environmentally acceptable. Consequently, a number of proposed projects that may ultimately be denied by DENV are cancelled due to a lack of proponent response, or withdrawn by proponents before they

reach the decision-making stage. Abandoning certain projects allows the proponent to cut their losses relating to registered projects that may not be economically feasible given the costs that would be associated with making them environmentally acceptable to the Province.

Including such projects does significantly lower the percentage of registered projects that eventually get approved by the Province.

Exhibit 4.1 shows that 18 of the 111 completed projects on the DENV website at 20 July 2007 (i.e. 16.2%) were either denied approval, cancelled, or withdrawn by the proponent.

4.100 More generally, it appears that the expectations of members of the public and specific stakeholder groups do not always line up with departmental goals and objectives for the process, leading to dissatisfaction. For example, some stakeholders perceived decision-making in connection with EIA as primarily supporting development, although we found no evidence of that in fact. We believe that the continued public outreach work of the branch, combined with the public information contained in reports like this one, and adoption of our related recommendations will improve both the perception and reality of fairness in decision-making. However, we would caution that it is an area that needs constant attention from the branch and the Department.

Conclusion and recommendation – transparency of decision-making

Recommendation

4.101 Based upon our audit work in the area, we feel that, in general, decision-making associated with the EIA process is transparent. However, we were unable to find clear documented, readily-accessible explanations supporting DENV decisions that would allow the public to understand the rationale for decisions made. For that reason, we made the following recommendation.

4.102 We recommended the DENV website provide, on a project by project basis, a rationale for certificates of determination and EIA approvals issued and explanations as to how major concerns raised by the proponent and/or stakeholders during the review process have been addressed.

Departmental response

4.103 *The conditions that are currently posted on the website essentially do summarize the rationale for certificates of determination and EIA approvals. These conditions are the result of the EIA process and are intended to ensure that there will be no significant unmitigated environmental impacts (i.e., the lack of such impacts, or the appropriate mitigation of them, is ultimately the rationale for allowing the project to move forward). Therefore, the Department does not consider it necessary to provide additional rationale for certificates of determination and EIA approvals. Additional information beyond that*

which is provided on the website can currently be obtained under provisions of the Right to Information Act. Furthermore, if the Department were required to fulfill this recommendation, additional resources would be needed.

Reasonableness of time and effort

Section introduction

Project Assessment and Approvals Branch process to ensure reasonableness of time and effort

Observations from our work

4.104 There are two risks associated with the time and effort put into a review by the Project Assessment and Approvals Branch, Technical Review Committee (TRC), and government.

- The risk that too much time and too many resources are put into assessing a project when compared with potential significant environmental impacts associated with that project. This could result in government resources being wasted on insignificant work. It could also result in the project being unduly delayed, potentially leading to additional costs or loss of revenues to the proponent.
- The risk that not enough time and resources are put into assessing a project. This could result in certificates of determination or EIA approvals being issued that lack sufficient conditions to address all potential significant environmental effects.

4.105 The branch informed us that each Project Manager has the ability to scope the project to ensure that review effort is focused on the key issues. So if there are relatively fewer identified risks (i.e. potential areas of environmental impact), the scope would be much narrower. This is also reflected in the composition and number of members on the TRC, which is also controlled by the Project Manager.

4.106 In our discussions with proponents and stakeholders, the following complaints were typical:

- proponents felt that too much time is spent on reviews, thereby delaying their projects; and
- environmental stakeholders felt that too little time is spent on reviews (i.e. that they are rushed to meet the needs of developers), and that not enough time is allowed for public comment.

4.107 We looked at the amount of time that appeared to be devoted to files among our sample items. We did not note any cases in our test files where it appeared that insignificant or unnecessary work was done by the TRC. Nor did we note any cases where significant issues appeared to have been ignored.

**Conclusion – reasonableness
of time and effort**

4.108 Based upon our file review, we feel that time and effort spent on reviewing specific project proposals is reasonable when compared with the complexity and potential environmental impacts of those proposals. We saw no evidence that too much time was being spent on insignificant files or too little on complex ones.

**Timeliness of
assessments****Section introduction****PAB process to ensure
timeliness of assessments**

4.109 If the branch does not complete its review efficiently, leading to the project being unduly delayed, there is a significant potential for additional costs or loss of revenues to the proponent. Longer term, it could also lead to a loss of support for and confidence in the assessment process.

4.110 Branch representatives identified the following policies and processes in place to ensure that reviews are completed on a timely basis.

1. The branch Project Manager uses his professional judgement in deciding on the scope of the project, thereby ensuring that the review effort is focused exclusively on areas of significant environmental risk.
2. The branch Project Manager encourages proponents to respond promptly to information requests.
3. Branch administrative changes made in 2004 included the following methods of increasing the quality of the registration document, thereby expediting the review by the TRC:
 - Provision for pre-submission consultation between proponents and TRC members in advance of formal registration. The branch noted that review times can be significantly affected by proponents. For example, proponents need to ensure that their planning horizon includes sufficient time to allow required field work to be completed during the appropriate season.
 - An improved registration guide.
 - New sector specific guidelines.
4. Memoranda of Understanding were signed in 2004 between DENV and the various TRC member-departments and agencies to encourage timely, concise and useful comments from TRC members. The need to comply with those memoranda is discussed with new TRC members as they are appointed.

4.111 The branch indicated that they work towards facilitating an initial decision by the Minister within a 90 to 120 day time frame from the date of registration. A late 2005 branch analysis indicated the average review time was reduced for the determination review phase from approximately 203 days (for files registered between November 2003 and November 2004) to approximately 108 days (for files registered between November 2004 and 2005) as a result of the administrative changes adopted in late 2004. The analysis also indicated that 29.6% of total time taken was used by the proponent, and that when files exceeded targeted timings under the new administrative processes it was primarily because of slow proponent response to TRC requests for additional information.

4.112 In the analysis, the branch also noted:

...to date, the Department has been able to meet or do better than the 120 day target time to Determination for those projects for which the proponent responds promptly to requests for additional information. It should be noted that this success has come during a year when the total number of registrations is low relative to previous years. A challenge will be to maintain this level of performance as the number of registrations increases.

4.113 We did not attempt to audit any of the information included in the analysis.

Our findings and observations

4.114 As previously mentioned, we tested a total of twelve projects for which a Certificate of Determination was issued. Total time taken (i.e. days from the date of registration to the date of issuance of the Certificate of Determination) ranged from 48 days to 274 days. Average time taken per project was 193.5 days, significantly higher than the average shown in the branch analysis. Note that for some reviews, days include statutory holidays and summer/Christmas periods when vacations are typically taken. As with the branch analysis, we found that when project reviews took an excessive amount of time to complete, it was typically because of delays on the part of the proponent. Exhibit 4.3 provides a breakdown of the average time taken for the twelve projects.

Exhibit 4.3 – Average Time Taken for Determination Reviews

Part of review process	Days taken	Percentage of total
TRC review of proponent documents, and preparation of queries.	60.0	31.0%
Proponent response to TRC queries	73.5	38.0%
TRC review of proponent responses to final set of queries and preparation of recommendation to Minister	43.2	22.3%
Minister's decision (i.e. issue Certificate of Determination or require full EIA)	11.4	5.9%
Project Manager general administrative time	5.4	2.8%
Total	193.5	100.0%

4.115 For the three comprehensive EIAs we reviewed, times taken for the comprehensive review phase ranged from 965 days to 1,667 days (i.e. 2.6 years to 4.6 years). Because of the number of additional steps involved in a comprehensive EIA, and the relatively higher complexity of the projects, it takes much longer to complete these reviews.

4.116 The determination review phase for the two comprehensive EIAs we reviewed that required them averaged 179 days, which is comparable to the time taken for projects for which a Certificate of Determination was issued as shown in Exhibit 4.3 above. We would also note that it is not possible to present an accurate breakdown of time taken by particular parts of the comprehensive review process given that there is typically considerable overlap of activities during the process.

4.117 We discussed the timeliness of EIA reviews with proponent-contracted environmental consultants. They noted two examples where times associated with EIA reviews were an issue.

- In one case, the anticipated time required to go through an EIA for a small scale project led the proponent to cancel the planned project and go with an alternative. The involved consultant felt that the alternative chosen was actually of more risk to the environment. However, it did not require an environmental assessment because it used an existing structure. This allowed the proponent to proceed with the chosen alternative on a more timely basis.
- In a second case, a provincial environmental assessment of a proposed mining operation took eighteen months. That resulted in a loss of business revenues because the proponent could not get to market in time to take advantage of high world commodity prices.

Federal/Provincial coordination

4.118 The second case in particular demonstrates the trade-offs inherent in having a properly-functioning EIA process in the Province. And, while we sympathize with the affected proponent, we also believe that the EIA process is now a firmly-entrenched part of doing business in New Brunswick and must be taken into account by proponents when planning a project.

4.119 Environmental assessment at the federal level is mandated by the *Canadian Environmental Assessment Act*. The *Act* is administered by the Canadian Environmental Assessment Agency (CEAA). The CEAA website indicates the following.

The federal environmental assessment process is applied whenever a federal authority has a specified decision-making responsibility in relation to a project, also known as a “trigger” for an environmental assessment.

Specifically, it is when a federal authority:

- *proposes a project*
- *provides financial assistance to a proponent to enable a project to be carried out*
- *sells, leases, or otherwise transfers control or administration of federal land to enable a project to be carried out*
- *provides a licence, permit or an approval ... that enables a project to be carried out*

In the context of the Act, the term federal authority refers to a federal body (e.g., a department or agency) that may have expertise or a mandate relevant to a proposed project.

Ministers, departments, departmental corporations and agencies of the Government of Canada are federal authorities. Other bodies created by statute and accountable through a minister to Parliament can also act as a federal authority.

4.120 The federal self assessment process is significantly different from the process used in New Brunswick and other jurisdictions. It involves self-assessment where federal departments are called upon to

head up reviews under the federal process. The CEAA does not assume a coordination role despite its responsibility for administering the Act.

4.121 There are risks inherent in having two levels of government with separate environmental assessment processes looking at the same project. Specifically:

- the risk that efforts will be duplicated leading to an overall waste of public resources;
- the risk that mixed messages are sent to a proponent, the public and other stakeholders where the decisions and/or conditions of approval of the two levels of government are not aligned; and
- the risk that projects will be delayed due to poor coordination between the two levels of government.

4.122 Branch representatives indicated that the Department addresses these risks on the provincial side through the following processes.

- For most projects (i.e. Determination Reviews and the equivalent federal screenings) the proponent can submit to the Project Assessment and Approvals Branch as a one window access to both levels of government using the same documentation. In such cases the federal review is integrated seamlessly into the provincial process.
- For most projects (i.e. Determination reviews and federal screenings) federal agencies provide their comments via the provincial process as members of the provincial TRC.
- The provincial *Registration Guide and Sector Guidelines* have been reviewed by the relevant federal agencies to ensure that federal requirements and concerns are addressed through the provincial process.
- The CEAA, along with other federal agencies seen as having expertise or regulatory responsibility in relation to a given project, is sent copies of all provincial project registrations. (Also, all federal projects are circulated to DENV through the federal coordination regulation process.)
- DENV is represented on a national committee of provincial and territorial environmental assessment administrators along with

CEAA. Among other things, this committee's mandate is to foster harmonization between federal and provincial EIAs.

4.123 However, the Department also indicated that federal/provincial coordination for projects requiring comprehensive reviews still needs work. DENV feels that all environmental impact assessments should be managed such that there is only one review for every project, with one decision being made by the jurisdiction best placed to do so. The Council of the Federation (i.e. the provincial premiers) has mandated the Canadian Council of Ministers of the Environment to resolve existing coordination issues. The Department continues to work with its federal counterparts to advance its "single review/single decision" vision.

Conclusion – timeliness of assessments

4.124 Based upon our testing and other audit work completed, we would conclude that the branch does ensure that all aspects of environmental assessment within its control are completed efficiently and without undue delays, given the number of provincial, federal and municipal agencies that are typically involved in reviews.

Monitoring of proponent compliance

Section introduction

4.125 In order to comply with the Certificate of Determination or EIA approval for a project, the proponent must satisfy any associated conditions. The proponent must also follow through on any other performance promises made in registration and other documents.

4.126 Many proponents will comply voluntarily with these commitments as a matter of course. However, some may not, due to differences in interpretation or the inducement of the economic and competitive advantage they may derive by not complying. For that reason, monitoring and, where necessary, enforcement activities to ensure proponent compliance are critical aspects of the environmental assessment process. Otherwise a significant portion of the work done by DENV and TRC members may have no real impact, leading to continued risk of significant negative environmental impacts occurring, even though a project has been reviewed by DENV.

Project Assessment and Approvals Branch monitoring process

4.127 A Project Assessment and Approvals Branch representative indicated that the branch takes the following steps pursuant to its monitoring responsibilities.

- Proponents are required to submit regular reports on the status of conditions attached to their certificate of determination or EIA approval. These reports are typically required every six months until all conditions have been addressed.

- For larger, more complex projects, proponents are required to submit searchable databases of all commitments made in the registration document and in subsequent correspondence submitted during the EIA review.
- The branch has designated project specific follow up and may require proponents to fund on-site compliance officers who report directly to the branch for larger projects to ensure that commitments and conditions are complied with.
- A Project Manager in the branch has been assigned responsibility for reviewing monitoring information provided by proponents for reasonableness and following up with the original assigned Project Manager where warranted.

Our findings and observations

Proponent compliance reporting

4.128 Starting in 2004, the branch began including a standard condition for all Certificates of Determination requiring proponents to report periodically on their compliance with those associated conditions. Of the twelve determination reviews we examined, nine required a summary compliance table be provided by the proponent every six months, and two required such a table be provided every twelve months. The condition was not included for the twelfth file because that project had been registered before the 2004 changes were made.

4.129 Under approval conditions for all three comprehensive EIAs we examined, the proponents were required to set up a tracking database to monitor compliance with all material, permit, and approval conditions and commitments made during the regulatory review process. In each case, the database was to be updated monthly.

4.130 Further, for one of the projects the TRC was involved in giving the proponent feedback on the form and content of the tracking database while it was being developed. The proponent in that case was also required to fund the salary of a project-specific compliance officer who is to report directly to the branch on the status of the project. The other two projects that were subject to comprehensive EIAs had not yet been implemented at the time of our examination, so we were unable to confirm final monitoring arrangements for those projects.

4.131 The branch has established processes that should allow it to obtain sufficient information for monitoring purposes. However, when proponents fail to provide required reporting within established time frames, the branch does not always follow up on a timely basis.

Project Assessment and Approvals Branch follow up on delinquent proponent reporting

4.132 For the 12 determination review files we tested, we found the following:

- All required summary compliance tables for four projects had been received by the branch.
- Not all required summary compliance tables had been received by the branch for two projects, but follow up letters had been sent to related proponents.
- Not all required summary compliance tables had been received by PAB for two projects, and no follow up letters had been sent.
- Summary tables for three recently-approved projects were not yet due.
- A summary table was not required for the one project registered prior to 2004.

4.133 There was also evidence on file that some of the compliant proponents had provided required reporting well after reporting deadlines. Reporting for the one comprehensive EIA project that was active appeared to be up to date, and included supporting documents provided in hardcopy to the branch.

4.134 A branch representative informed us that they often do more follow up on delinquent proponent reporting during the summer months when extra staff resources (i.e. summer students) are available.

4.135 Once proponent reporting has been received, it is important that data be reviewed and verified to ensure it provides an accurate picture of proponent compliance. According to a branch representative, monitoring steps taken by the branch include:

- attempt to get verifiable information from proponents (i.e. as described above);
- review information provided for reasonableness;
- canvas opinion of original Project Manager as to the degree to which proponent-reported status meets the original intent of a condition;
- ask regional inspectors to do a site visit if they have concerns about potential non-compliance by the proponent;

- evaluate and approve an Environmental Protection Plan or Environmental Management Plan if included as a condition; and
- rely on public complaints and regional inspectors to identify any other problems

4.136 These monitoring procedures continue until a project is complete or the branch is satisfied that all conditions have been met.

Consistency of the monitoring process

4.137 In general, we found the level of monitoring activity to be inconsistent from file to file. The following six separate examples, taken together, demonstrate that inconsistency.

- A proponent submitted the summary table required under conditions of their certificate of determination about 1 ½ months late. There were a couple of conditions that had not been complied with and no indication on file as to whether the Project Manager followed up on this apparent non-compliance.
- A second proponent submitted three semi-annual summary tables required under conditions of their certificate of determination on a timely basis. The branch obtained evidence from another branch of DENV confirming proponent-reported compliance with one of the conditions.
- A third proponent whose certificate of determination was dated 15 December 2005 has never provided the required summary tables to the branch, although the proponent had provided a wetlands compensation plan that was reviewed by the Department as required in their conditions. However, many of the other conditions attached to the certificate of determination had time deadlines that had passed by the time of our examination. We did note that the branch had sent a letter in June 2007 requesting the proponent provide required reporting, although it was the first such follow up letter.
- The first summary table due from a fourth proponent was received late, and only after a follow up letter was sent by the branch. The second table was received on time, and triggered a follow-up question by the branch that was subsequently answered by the proponent.
- As a result of a complaint from a tourist, the Department of Tourism and Parks discovered a significant case of non-compliance with project conditions of approval on the part of a fifth proponent.

That department notified DENV who commenced an investigation and were in the process of taking enforcement action against the proponent at the time of our work. However, Project Assessment and Approvals Branch monitoring activities had failed to identify this significant failure to comply by a proponent.

- The one active comprehensive EIA file we examined has a compliance officer who reports directly to the branch. However, we found no clearly documented evidence of how information provided by the compliance officer impacts on the monitoring activities carried out by the branch for that project.

4.138 We also noted that the branch does not audit or otherwise attempt to verify information provided by proponents. For example, they do not confirm the veracity of permit numbers reported by the proponent with issuing departments. Also, some stakeholders we talked to expressed concern about a perceived lack of field visits by DENV staff for monitoring purposes.

4.139 DENV representatives acknowledged that ensuring that sufficient monitoring has been completed is an ongoing challenge. They do what they have time for. However, they do not have a formal monitoring process, unlike many other branches in DENV. This is primarily because the resources are not currently available to develop, implement, and maintain such a process. A representative of the branch also indicated that they may lack the necessary expertise in monitoring. We believe that the current situation has resulted in the lack of consistency discussed above, and that the lack of consistency creates significant risks.

Public reporting of proponent compliance

4.140 There is currently no formal reporting process through the DENV website or elsewhere that would keep the public informed about the compliance status of projects reviewed by the Department. There are a few reasons why reporting of proponent compliance with their DENV-imposed conditions would be beneficial. Specifically it would:

- Improve public confidence in the environmental assessment process by clearly establishing that the branch monitors them on an ongoing basis.
- Allow the public to be knowledgeable about proponent compliance assertions. This is important given that the public is looked upon by the branch as a source of monitoring information for specific projects.

- Potentially improve proponent compliance with their project conditions of approval, given the potential for embarrassment that would occur if their non-compliance became public knowledge.

Conclusion and recommendations – monitoring of proponent compliance

Recommendation

4.141 Based upon our testing and discussions with branch representatives, we feel that the branch sets sufficient conditions in Certificates of Determination and EIA approvals to allow it to obtain necessary compliance reporting from proponents. However, follow up on delinquent proponent reporting, public reporting of the compliance status of projects, and the review and verification of client assertions need improvement.

Departmental response

4.142 We recommended DENV should develop, implement, and maintain a formal monitoring process that allows it to adequately monitor proponent compliance with conditions of Certificates of Determination and EIA approvals and commitments made in registration and other documents. Such a process should include the requirement for the Project Assessment and Approvals Branch to verify proponent assertions about their compliance with those conditions.

Recommendation

4.143 *The Department acknowledges that follow up is an ongoing challenge. One of the first steps in implementation of a formal monitoring process would have to include the development of “standards” for monitoring. The Department is committed, over the next five years, to develop a monitoring process so that follow-up on EIA projects can be more rigorously followed.*

Departmental response

4.144 We also recommended DENV should present sufficient information on its website to keep the public up to date about the compliance status of projects for which Certificates of Determination or EIA approvals have been issued.

Enforcement Section introduction

4.145 *The Department considers the current compliance and enforcement process is satisfactory. The Department considers the information available to the public relating to EIA projects on the website to be satisfactory at this time.*

4.146 As mentioned in the previous section of this chapter, enforcement activities sometimes need to be carried out to ensure proponent compliance with the conditions and commitments associated with their Certificate of Determination or comprehensive EIA approval. If appropriate action is not taken where there has been non-compliance by proponents:

- the effectiveness of the Regulation as a tool for protecting the environment may be compromised;
- there may be a loss of stakeholder confidence in the environmental assessment process when they observe non-compliant proponents are not being sanctioned; and
- non-compliant proponents may gain a competitive advantage from their non-compliance.

PAB enforcement process

4.147 DENV has a formal compliance and enforcement policy that is followed by Project Assessment and Approvals Branch in the event of non-compliance. Note that our Office looked at this policy in our 2002 Report. Under the policy, DENV addresses cases of non-compliance by applying escalating enforcement actions.

- The branch first talks to the proponent to get voluntary compliance.
- If the proponent does not comply, and the non-compliance is judged as being of low risk to the environment, the branch then sends a letter to the proponent giving them a deadline for taking action.
- If the proponent does not comply, and the non-compliance is judged as being of high risk to the environment, the branch contacts the applicable DENV regional inspector who visits the proponent in an attempt to stop the activity causing the risk.
- If non-compliance continues, the branch provides the project file to the DENV Enforcement Branch. That branch takes the lead on any resulting enforcement activity. Project Assessment and Approvals Branch staff provides support as required in the enforcement effort.

Our findings and observations

4.148 In our testing, we encountered only one confirmed case of proponent non-compliance, as discussed in the previous section of this chapter. In that case, the proponent had not complied with the conditions included in their Certificate of Determination, but had proceeded with their planned project. This non-compliance posed a significant risk to the environment.

4.149 The DENV Enforcement Branch has proceeded with enforcement action against the proponent with information and support provided by the Project Assessment and Approvals Branch.

Conclusion - enforcement

4.150 Based upon our testing and discussions with branch representatives, we would conclude that the branch does take appropriate action in cases where it has determined that approval conditions and commitments are not being complied with by proponents.

4.151 However, because of inadequate monitoring, there is a significant risk that cases of non-compliance will not be identified by DENV, and that no enforcement action will therefore be taken.

**Effectiveness Reporting
Section introduction**

4.152 Program effectiveness reporting is valuable in that it allows both decision-makers and the public to make judgments about the effectiveness of a program in achieving its objectives. This gives decision-makers information upon which to base changes to improve program performance. It also gives the public information that may either improve their confidence in the effectiveness of the program, or upon which to base calls for change.

4.153 Essentially, an effectiveness reporting system includes the following components:

- setting achievable, measurable performance objectives for the program;
- developing performance measures that will be used to evaluate the degree to which performance objectives have been achieved;
- developing periodic (e.g. annual) performance targets for each performance measure;
- developing systems to capture required data;
- reporting actual versus targeted results; and
- reporting explanations for variances between actual and targeted performance and taking action to improve performance where warranted.

Our findings and observations

4.154 Anecdotal evidence from representatives of the Project Assessment and Approvals Branch and some stakeholders indicate that the EIA program is having a positive effect on the environmental impact of the projects reviewed under the Regulation.

4.155 However, there is currently only a very limited system in place to objectively measure and report on the effectiveness of the program

in achieving its objectives. The DENV annual report of 31 March 2007 contains only operating information about the EIA such as the number of projects registered, and a listing of the most significant projects. EIA would likely have an impact on other DENV environmental measures reported in the annual report, for example those monitoring air and water quality, but determining the extent of that impact in comparison with other factors would be difficult.

4.156 Branch representatives provided the following comment on this topic.

Environmental impact assessment is recognized nationally, and internationally as an effective tool for environmental protection. However, owing to the project-specific nature of the process, it is recognized (in New Brunswick and in other jurisdictions) as a difficult area in which to apply typical performance management processes. DENV's approach has therefore been to assess the program on the basis of the many and diverse benefits that have accrued from each project reviewed. By way of example, the EIA process has resulted in such improvements and environmental benefits as: rerouting ship traffic in the Bay of Fundy to accommodate whale migration routes, pollution control equipment has been installed at power generating facilities; major highways have been rerouted to accommodate ecologically sensitive areas, etc.

4.157 We acknowledge the difficulty in attributing specific environmental outcomes to the EIA program. But despite the difficulty in developing a more formal effectiveness reporting regime for the program, we feel that there is value in doing so in that it would provide DENV with information upon which it could identify potential program improvements. It could also be used as a means of informing the public of the relative success of the EIA program.

4.158 Consequently, we would suggest that more specifically-targeted performance measures be used as a starting point for the development of a performance reporting system. Focus could also be on such things as proponent and other stakeholder satisfaction with the EIA process (i.e. using information gathered from surveys), and estimates of negative environmental consequences avoided for specific projects as outcomes of the EIA process. Measures related to the economy and efficiency with which the branch completes requirements set by the Regulation could also be utilized.

Conclusion and recommendation – effectiveness reporting**Recommendation****Departmental response****Other areas covered in our audit****Risk management**

4.159 In the longer term, the performance reporting system could be enhanced over time as best practices in performance reporting are developed for environmental impact assessment.

4.160 DENV has only a limited system in place to measure and report on the effectiveness of environmental impact assessment in achieving its objectives, and that system would be of limited use in determining areas to target in order to improve performance.

4.161 We recommended the Project Assessment and Approvals Branch develop and implement an effectiveness reporting system for the EIA program.

4.162 *It is difficult to quantify what environmental effects could potentially result from a project that has not been subjected to the EIA process. For each project proposal, the Department considers the “potential” environmental impact and requires the proponent to identify measures to avoid or mitigate that impact. This review is conducted on a project by project basis. The development of an effectiveness reporting system would be difficult and will likely not improve the effectiveness nor efficiency of the EIA process. However, the Department is committed to find better ways to educate the public on the EIA process and its benefits.*

4.163 The branch is primarily responsible for managing the risks associated with the EIA program. The potential negative consequences should they fail to adequately manage those risks include:

- significant adverse environmental impacts;
- a loss of public, stakeholder, proponent, and/or DENV staff confidence in the integrity of the EIA process; and/or
- public embarrassment for the government and DENV.

4.164 We asked the branch to complete a matrix detailing potential risks associated with the EIA program, the means they use to manage those risks, and the potential negative outcomes that may occur if those risks are not adequately managed. Risks identified through this exercise are listed in Appendix 3 of this chapter.

4.165 As a result of this exercise, we believe that the branch has a good understanding of the risks associated with the EIA program. In general, we feel that most identified risks are being adequately managed. However in a few areas, as discussed earlier in this chapter,

we have recommended improvements that we feel would allow the branch to better manage associated risks.

Regulation review and update

Current status of the Regulation and our observations

4.166 It is important that the EIA Regulation be reviewed and updated periodically. This would allow DENV to ensure:

- the Regulation effectively supports current government goals and objectives associated with environmental impact assessment;
- the Regulation allows for the establishment of an effective and efficient administrative framework within which those purposes can be achieved; and
- the Regulation covers all new project areas that may have significant negative impacts on the environment.

4.167 Based upon our review, the Regulation has only been subject to limited modifications since it was first introduced in 1987. The requirement for proponents to pay project registration fees was added in 2005, and two additional changes were made to Schedule A as discussed below.

4.168 The branch provided the following comment relating to review and updating of the Regulation.

Input from stakeholders, proponents and Project Assessment Section has been collected. Modification to the EIA regulation has been identified as one of the elements as the Department moves forward with modernizing its legislation.

Types of Projects Covered Under the Regulation

4.169 Schedule A of the Regulation lists the categories of projects that must be registered under the Regulation. The full list is shown in Appendix 1. The last change to Schedule A was made in 2000, and there have been only two changes since the Regulation was first introduced in 1987:

the exclusion of:

(h)(ii) *pipelines or pipe lines that are the subject of an application under the Gas Distribution Act or the Pipe Line Act;*

and the addition of:

(m.1) *all disposal, destruction, recycling, reprocessing or storage of waste that originates outside New Brunswick and all facilities or systems for the disposal, destruction, recycling, reprocessing or storage of such waste;*

4.170 However, during our audit we were informed that there are certain types of projects that need not be registered under the Regulation as it is currently written even though they may have significant impacts on the environment. These include gravel pits and quarries, pipelines under eight kilometers in length, and primary industries (i.e. agriculture, forestry, and aquaculture operations). We would also note that as our review in this area was not comprehensive, there may be other types of projects excluded from Schedule A.

4.171 We recognize that at least some of these areas are covered under separate legislation and regulations that are administered elsewhere in DENV or in other departments. However, that does not necessarily mean that they are reviewed with the same rigor that is applied to projects registered under the EIA Regulation.

4.172 For example, the report *Public views on forest management in New Brunswick: report from a provincial survey*, indicated that fully 55.8% of respondents disagree or strongly disagree that the economic contributions of the forest industry outweigh environmental impacts. Only 24.3% of respondents agreed or strongly agreed with this statement. This appears to indicate that the public may have lost confidence in the integrity of environmental reviews of projects in that sector.

4.173 We feel that registration under the EIA regulation should be required for all projects which may have negative environmental impacts, even where the project would be reviewed under another piece of legislation.

4.174 This would allow the branch, as a minimum, to:

- ensure consistent review standards are maintained;
- provide a single entry point for proponents;
- ensure consistent treatment of all proponents, regardless of the type of undertaking they are proposing (i.e. a potential significant negative environmental impact that must be avoided or mitigated for one type of project should be avoided or mitigated for all);

stakeholders we talked to indicated that this may not be the case at present); and

- provide proponents whose projects are currently not covered by the Regulation with the benefits associated with an EIA.

4.175 In fact, adopting a comprehensive registration requirement under the EIA Regulation may not require much additional work for the branch if it is comfortable with the review process followed pursuant to another piece of legislation.

4.176 There may also be certain types of projects currently listed in the Regulation that may not have a significant impact on the environment, and therefore could be excluded from Schedule A. However, the rationale for excluding those project types should be documented so that the decision can be revisited periodically.

***Recommendations –
Regulation review and update***

4.177 We recommended DENV complete its review of the EIA Regulation and make necessary modifications to the Regulation to bring it up to date.

4.178 Further, we recommended Schedule A to the Regulation be reviewed to ensure that all types of projects that could potentially have a significant negative impact on the environment are listed for registration, thereby making the list comprehensive and establishing branch responsibility for the coordination of all EIAs.

Departmental response

4.179 *The Department reviews and updates its regulatory regimes on a regular basis. The EIA process is critical to ensuring minimum impacts to the environment while considering the socioeconomic benefits of development. The Department is committed to making improvements to the EIA process and will do so in the context of its overall mandate. Improvements will be made to Schedule A of the regulation as well as other programming aspects in the coming years. The timing of this is not known at this time due to other commitments and programming changes required in other areas of the Department.*

Appendix 1**Projects that Must Be Registered Under the EIA Regulation**

According to Schedule A of the Regulation, essentially all projects falling under the following classes of projects (undertakings), must be registered by proponents.

1. Mining and smelting projects;
2. Power generating projects;
3. Water reservoirs;
4. Electric power transmission lines exceeding five kilometers in length;
5. Linear communication transmission systems exceeding five kilometers in length;
6. Commercial extraction or processing of combustible fuels (except wood);
7. Offshore drilling for oil, natural gas, or minerals;
8. Pipelines exceeding five kilometers in length (except water, steam, or domestic wastewater);
9. Causeways and multiple-span bridges;
10. Major highways projects;
11. Facilities for commercial processing of timber (except fuelwood, maple sugars, shingle mills, and small sawmills);
12. Projects involving the introduction of plant or animal species to NB that are not indigenous;
NB that are not indigenous;
13. Waste disposal facilities or systems;
14. Facilities established to dispose of, destroy, reprocess, or store waste that originates outside of NB;
15. Sewage disposal and treatment facilities;
16. Provincial or national parks;

17. Major recreational or tourism developments;
18. Ports, harbours, railroads or airports;
19. Projects to transfer water between drainage basins;
20. Waterworks;
21. Major residential developments outside incorporated areas;
22. All projects affecting an unique, rare or endangered feature of the environment;
23. All projects affecting two hectares or more of wetland; and
24. All facilities for the processing of radioactive materials.

Appendix 2**Summary of Audit Findings**

Audit Area and Criterion	Summary of Audit Findings
<u>Registration of Projects - DENV</u> <i>should ensure that all projects are registered as required under the regulation.</i>	The current process is working in ensuring that all projects are registered as required under the Regulation.
<u>Proponent and Public Input - DENV</u> <i>should ensure that the EIA process facilitates the involvement of the proponent and the public in providing their input to the process.</i>	The documented process for getting proponent input was adequate and followed consistently. The process followed for getting public input for proposed projects during the determination review phase needs improvement.
<u>Information to Decision-Makers - DENV</u> <i>should ensure that the EIA process provides decision-makers with complete and accurate information about the environmental risks and benefits associated with proposed projects, along with pertinent recommendations.</i>	The EIA process appears to provide decision-makers with complete and accurate information about the environmental risks and benefits associated with proposed projects, along with pertinent recommendations.
<u>Transparency of Decision-Making - DENV</u> <i>should ensure that decision-making associated with the EIA process is sufficiently transparent to allow the public to understand the rationale for decisions made.</i>	In general, decision-making associated with the EIA process is transparent. However, despite all the useful information presented on the DENV website, we found no clear rationale on a project by project basis for why EIA approvals or certificates of determination were issued. Further, no explanation was provided as to how major issues identified during the review had been addressed.
<u>Reasonableness of Time and Effort - DENV</u> <i>should ensure that the time and effort put into assessing a proposed project is commensurate with identified potential risks to the environment.</i>	The time and effort spent on reviewing specific project proposals is reasonable when compared with the complexity and potential environmental impacts of those proposals. We saw no evidence that too much time was spent on insignificant files or too little on complex ones.
<u>Timeliness of Assessments - DENV</u> <i>should ensure that all aspects of environmental assessment within its control are completed efficiently and without undue delays.</i>	The branch does ensure that all aspects of environmental impact assessment within its control are completed efficiently and without undue delays, given the number of provincial, federal and municipal agencies that are typically involved in reviews.

Audit Area and Criterion	Summary of Audit Findings
<p><u>Monitoring of Conditions of EIA Approvals and Certificates of Determination - DENV should ensure that sufficient monitoring is completed on an ongoing basis to ascertain whether proponents are in compliance with approval conditions.</u></p>	<p>DENV does not complete sufficient monitoring to ascertain whether proponents are in compliance with approval conditions. The branch attaches sufficient conditions to certificates of determination and EIA approvals to allow it to obtain necessary compliance reporting from proponents. However, follow up on delinquent proponent compliance reporting, public reporting of the compliance status of projects, and the review and verification of client assertions are all inadequate at present.</p>
<p><u>Enforcement of Compliance with Conditions of Approval - DENV should take appropriate action where it has determined that approval conditions are not being complied with by proponents.</u></p>	<p>In our testing, we encountered only one identified case of proponent non-compliance. The case posed a significant risk to the environment. The DENV Enforcement Branch has proceeded with enforcement action against the proponent with information and support provided by the Project Assessment and Approvals Branch.</p> <p>However, because of inadequate monitoring, there is a significant risk that cases of non-compliance will not be identified by DENV, and that no enforcement action will therefore be taken.</p>
<p><u>Effectiveness Reporting - DENV should have systems in place to measure and report on the effectiveness of the environmental impact assessment program in achieving its objectives.</u></p>	<p>DENV has only a limited system in place to measure and report on the effectiveness of environmental impact assessment in achieving its objectives. That system would be of limited use in determining areas to target in order to improve program performance.</p>
<p><u>Risk Management - DENV should ensure that all key risks associated with the EIA process have been identified and are being managed.</u></p>	<p>The branch has a good understanding of the risks associated with the EIA program. In general, most identified risks are being adequately managed. Our report recommendations address areas where we feel improvements should be made in risk management processes.</p>
<p><u>Other – Regulatory Review</u></p>	<p>During our audit, we noted that the Environmental Impact Assessment Regulation 87-83 has only been subject to limited modifications since it was first introduced in 1987. DENV began a full review of the Regulation in 2004, but has not completed that review to date.</p> <p>We also identified some types of projects not currently required to be registered under the Regulation that could potentially have a significant negative impact on the environment.</p>

Appendix 3**Risks Associated With the Environmental Impact Assessment Process**

Description of Risk	Looked at in this audit?
Projects that are required to be registered under the Regulation are not registered.	Yes
The Technical Review Committee (TRC) for a project does not represent all pertinent government departments and agencies.	Yes
Proponents and/or the public and other stakeholders do not understand the assessment process or its goals and objectives.	Yes
The EIA process does not facilitate the involvement of proponents.	Yes
The EIA process does not facilitate the involvement of the public and other stakeholders.	Yes
Lack of coordination between the federal and provincial governments relating to the environmental assessment of proposed projects.	Yes
Lack of environmental standards/ completed research upon which to base assessments.	Yes
Time and effort put into assessing a project is excessive.	Yes
Assessments do not involve sufficient depth/breadth of analysis.	Yes
Environmental assessments are not completed efficiently and without undue delays.	Yes
DENV staff does not provide the Minister, and (where required) LGIC, with complete and accurate information about the environmental risks and benefits associated with proposed projects, along with pertinent recommendations.	Yes
Decision-making associated with the EIA process is not sufficiently transparent to allow the proponent, the public, and other stakeholders to understand the rationale for decisions made.	Yes
New information comes to light calling into question the validity of a previous decision made by the Minister or LGIC.	Yes
Sufficient monitoring is not completed on an ongoing basis to ascertain whether proponents are in compliance with conditions of approval and other commitments made during the assessment process.	Yes
Appropriate action is not taken where it has determined that approval conditions and commitments have not been complied with by proponents.	Yes
There is no system in place to measure and report on the effectiveness of the environmental impact assessment program in achieving its objectives.	Yes
The EIA Regulation is not kept up to date.	Yes
Direct participants in assessments (i.e. Project Managers, TRC members, DENV management, the Minister, and the LGIC) are not adequately trained to allow them to effectively and efficiently complete their responsibilities under the EIA regulation. [Note – We did not look at training in our audit. However, the Project Assessment and Approvals Branch did inform us of certain procedures it employs to manage this risk.]	No
Inadequate funding from government to fully support the EIA process.	No



Chapter 5

Department of Natural Resources

Timber Royalties

Contents

Background	143
Scope	146
Conclusions	146
Understanding timber royalties	146
Analysis	150



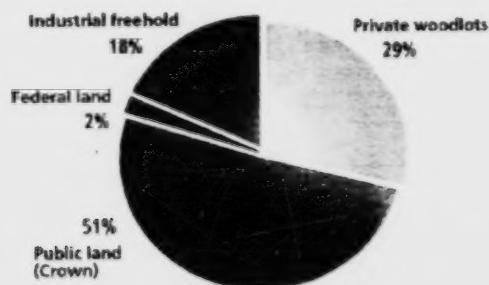
Department of Natural Resources

Timber Royalties

Background

5.1 To ensure that the Province receives fair value for timber harvested from Crown forests, the *Crown Lands and Forests Act* (the Act) imposes fair-market-value-based timber royalties. These royalties are also intended to establish equity in the timber market, where timber harvested from Crown lands competes directly with timber from other suppliers. A fair-market-value-based approach to establishing royalties is also necessary for the Province to comply with international trade agreements.

5.2 According to the Department of Natural Resources' *Forest Report 2007*, the ownership of New Brunswick's forests is distributed as follows:



Source: Department of Natural Resources

5.3 The Act defines Crown Lands as "all or any part of the lands vested in the Crown that are under the administration and control of the Minister..." The information booklet called "*Management of*

New Brunswick's Crown Forest" published by the Department of Natural Resources explains that:

The Act divides New Brunswick's Crown land into 10 timber licenses. Each timber license is leased through a 25-year forest management agreement to a large forest-based company called a licensee. Licensees are the managers of Crown licenses under the administration of the Department of Natural Resources. The 10 Crown licenses are presently leased to six licensees.

5.4 The total area of Crown land managed under these licenses is approximately 3.3 million hectares. This is a significant asset of the people of New Brunswick.

5.5 The Act makes the Minister of Natural Resources responsible for "...the development, utilization, protection and integrated management of the resources of Crown Lands..."

5.6 According to the Department's *Forest Report 2007*, the forest industry harvested 5.19 million cubic meters (m³) of timber from Crown lands in 2006-07, comprising 3.47 million m³ of softwood and 1.72 million m³ of hardwood. This increased more than 9% from the 2005-06 harvest of 4.77 million m³.

Crown Land Timber Harvest Volumes Year Ended 31 March (million m³)					
	2003	2004	2005	2006	2007
Hardwood	1.55	1.76	1.58	1.56	1.72
Softwood	3.20	3.26	3.29	3.21	3.47
Total	4.75	5.02	4.87	4.77	5.19

5.7 The timber royalty revenue raised from the harvest of Crown land timber is significant. The table below shows that net timber royalty revenue in each of the past five years has been at least \$49 million.

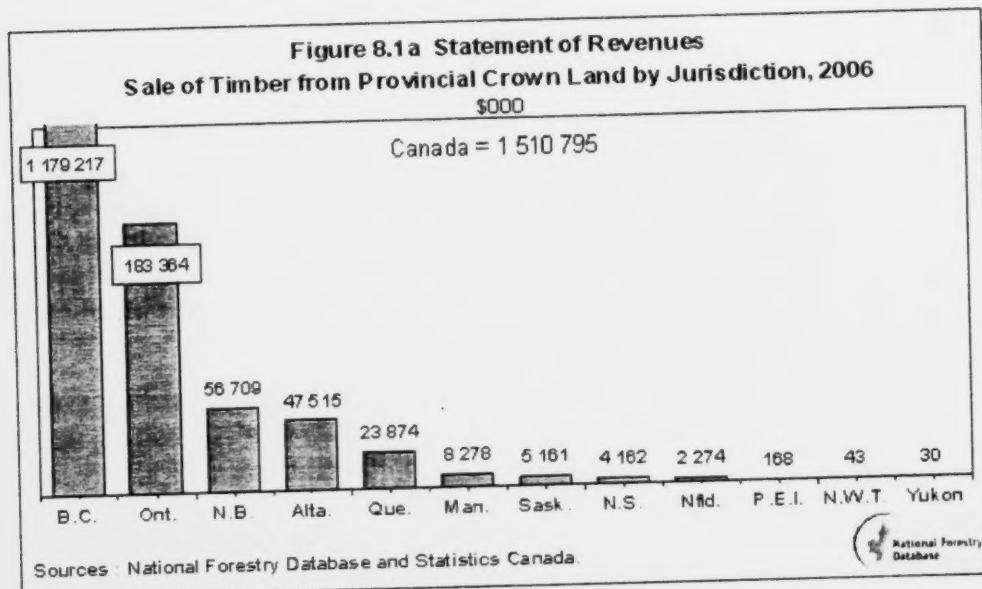
Net Timber Royalty Revenue Year Ended 31 March (\$ millions)				
2003	2004	2005	2006	2007
49.7	59.4	57.0	53.2	55.6

5.8 The timber royalty revenue reported by the Province is net of certain costs incurred by licensees in the management of the Crown forest. Section 59 (3) of the Act gives the Minister broad authority to make these adjustments to the base royalty rates established for any class of timber:

... where, in the opinion of the Minister, it is necessary for the development, utilization, protection or integrated management of the resources of Crown Lands, he may reduce the royalty for any class of timber by an amount not exceeding seventy-five per cent of the royalty payable under subsection (1).

5.9 The value of the gross revenue is therefore higher than the amount reported by the Province.

5.10 The National Forestry Database Program indicates that in 2006, New Brunswick generated the third highest revenue in Canada from the sale of timber from its Crown lands.



5.11 Understanding how New Brunswick's timber royalty revenue compares to revenue in other Canadian jurisdictions is complex. Different jurisdictions use different approaches to charging royalties. New Brunswick's approach allows it to earn significant revenue from timber royalties and have its exported timber exempt from export

charges under the *Softwood Lumber Agreement Between the Government of Canada and the Government of the United States of America*.

5.12 Differences in how jurisdictions establish timber royalties have had an impact on the treatment of exports from each jurisdiction under the softwood lumber agreement. Most softwood lumber produced in British Columbia, Ontario, Alberta, Quebec, Saskatchewan and Manitoba and exported to the United States is subject to export charges. Such border measures do not apply to exports of softwood lumber produced in the Atlantic Provinces from logs harvested in the Atlantic Provinces, or to logs harvested in the Yukon, Northwest Territories or Nunavut.

Scope

5.13 Our objectives for this review were to:

- obtain a better knowledge of timber royalties and the processes and requirements surrounding them;
- determine if the Department is complying with its legislated requirements; and
- determine if there are any financial or value-for-money issues related to the timber royalties that the Department should address.

Conclusions

5.14 While the Department does meet its legal requirement to annually review and establish royalty rates, and does use market information in this process, the flaws in the system mean that the royalties do not reflect fair market value – in some instances the royalty rates appear to be below market rates and in others they appear to be above.

5.15 The Department should record the gross value of its royalty revenue and record an expenditure for the amount it pays to licensees for their management of Crown lands.

Understanding timber royalties

5.16 As described earlier, at the time of our review, the Province's Crown land was divided into ten timber licenses issued to six licensees. The size of individual licenses ranged from approximately 70,000 hectares to 620,000 hectares. The six licensees were:

- Bowater Maritimes
- UPM Kymmene
- Weyerhaeuser Company Ltd.

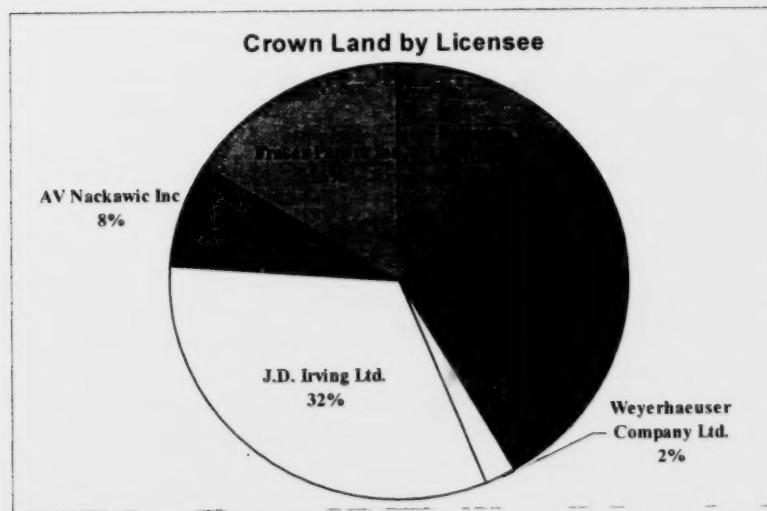
- J.D. Irving Ltd.
- AV Nackawic Inc.
- Fraser Papers Inc.

5.17 Under Section 28 of the Act, the Minister may, with the approval of the Lieutenant-Governor in Council, issue a timber license to a person who:

a) owns or operates a wood processing facility in the Province or who undertakes by agreement with the Minister to construct and operate a wood processing facility in the Province, and

b) has entered into a forest management agreement with the Minister.

5.18 The following chart shows the percentage of holdings for each licensee:



5.19 There are also sub-licensees and permit holders who harvest timber from Crown land. The Minister grants sub-licenses under the authority of Section 41(1) of the Act, and grants permits under Section 49(1).

5.20 Section 56.7 of the Act requires that:

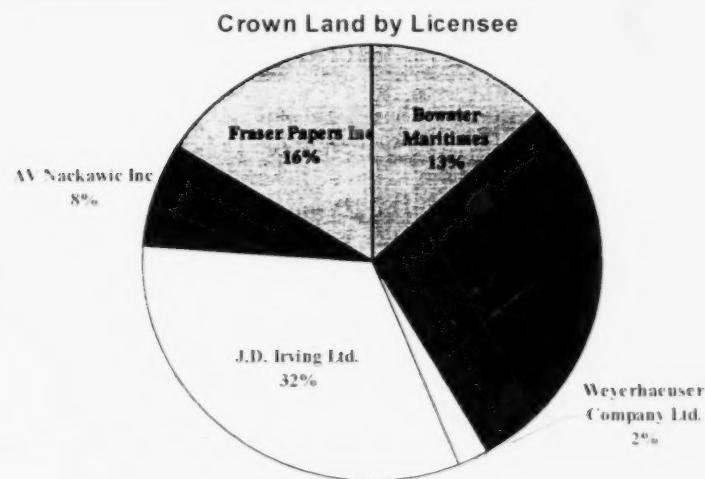
any person who extracts, harvests or takes a resource prescribed by regulation under the authority of a licence of

- J.D. Irving Ltd.
- AV Nackawic Inc.
- Fraser Papers Inc.

5.17 Under Section 28 of the Act, the Minister may, with the approval of the Lieutenant-Governor in Council, issue a timber license to a person who:

- a) *owns or operates a wood processing facility in the Province or who undertakes by agreement with the Minister to construct and operate a wood processing facility in the Province, and*
- b) *has entered into a forest management agreement with the Minister.*

5.18 The following chart shows the percentage of holdings for each licensee:



5.19 There are also sub-licensees and permit holders who harvest timber from Crown land. The Minister grants sub-licenses under the authority of Section 41(1) of the Act, and grants permits under Section 49(1).

5.20 Section 56.7 of the Act requires that:

any person who extracts, harvests or takes a resource prescribed by regulation under the authority of a licence of

occupation shall pay to the Crown the royalties prescribed by regulation.

5.21 The term royalty is defined as "...the amount prescribed by regulation that is payable to the Crown...for timber harvested on Crown lands...." Under the present royalty system, licensees are responsible for remitting royalties on all timber harvested by themselves and by all sub-licensees.

5.22 The following table shows the ten timber licenses, the licensee, the area of the license, the volume harvested from the license in the year ended 31 March 2007, and the net royalty paid on that license.

License	Current Licensee	Area of License (ha)	Volume Harvested (m³)	2007 Net Royalty (\$)
Upsalquitch	Bowater Maritimes	425,268	688,948	7,239,914
Nepisiguit	UPM Kymmene	259,565	305,194	3,343,196
Lower-Miramichi	UPM Kymmene	291,618	356,104	4,400,965
Upper-Miramichi	UPM Kymmene	384,049	479,766	6,153,469
Kent	Weyerhaeuser Company	70,699	59,779	722,268
Queens-Charlotte	J.D. Irving	621,773	1,084,863	12,036,371
Fundy	J.D. Irving	426,190	604,108	5,814,144
York	AV Nackawic	256,375	404,898	3,286,722
Carleton	Fraser Papers	131,452	292,817	2,179,085
Restigouche-Tobique	Fraser Papers	395,819	927,565	10,244,458
Unallocated				226,160
Total		3,262,808	5,204,042	55,646,752

5.23 Section 57 of the Act says that:

Timber on Crown Lands shall be classed by species or groups of species as veneer logs, saw logs, pulpwood, poles, fuel wood, Christmas trees and such other classes as may be prescribed by regulation.

5.24 Regulation 86-160 lists more than 40 different species or groups of species of timber for the 2007-08 fiscal year. The prescribed royalties range from just over \$8 per cubic meter to nearly

\$66 per cubic meter. Pulp grade logs are at the lower end of the royalty schedule while the upper end of the schedule includes veneer logs which are used to produce more expensive end products.

5.25 Subsection 59(1) of the Act says that:

The royalty for each class shall be based on the fair market value of standing timber of that class, as determined by the Lieutenant-Governor in Council, and shall be prescribed by regulation.

5.26 Most stakeholders in the forest industry in New Brunswick agree that royalties for Crown timber should be based on fair market value. Even though there is one goal – fair market pricing for Crown timber, achieving that goal is not easy.

5.27 To set the royalty rates, the Department uses a two-part process. The first part of the process is based on a price survey. The Department hires a consulting firm periodically to survey the stumpage values of timber harvested from private woodlots. Stumpage is defined as the price paid to a landowner for standing merchantable wood. Using the survey data, the consultant averages the stumpage values for each timber class in each marketing board area, and then estimates an overall provincial fair market value for each class. The Department then recommends to government that the estimated provincial fair market values should be used to set timber royalty rates.

5.28 The Department received reports of survey results from consultants in 2003, 2005 and 2007. The price surveys on which these reports were based were conducted between 1 July and 30 November 2002; 1 December 2004 and 31 July 2005; and 1 January and 31 December 2006 respectively.

5.29 Subsection 59(2) of the Act requires that:

The royalty shall be prescribed for a twelve month period beginning on April 1 of each year, and shall be reviewed annually.

5.30 Since the stumpage surveys are not annual, the Department applies a second process in years when surveys are not conducted. The Department monitors changes in the selling prices of timber products that are bought and sold in formal markets; they determine

the change in the selling price indices of these products and apply them to the previous year's royalty schedule. After applying the index change to the previous year's royalty, the Department decides whether or not to adjust the royalty for the next year.

5.31 If, after applying this two-step process, the Minister is not satisfied that the resulting royalty is appropriate, Section 59 (3) of the Act gives the Minister broad authority to make adjustments to the base royalty rates established for any class of timber:

Notwithstanding subsection (1), where, in the opinion of the Minister, it is necessary for the development, utilization, protection or integrated management of the resources of Crown Lands, he may reduce the royalty for any class of timber by an amount not exceeding seventy-five per cent of the royalty payable under subsection (1).

Analysis

5.32 In our review of the process for establishing royalties for timber harvested from Crown land, we identified problems both with the design of the system for determining royalties and with the implementation of that system.

5.33 In our opinion, the root cause of these problems is the difficulty in establishing fair market value for timber harvested in New Brunswick, a problem that is exacerbated by the fact that neither the Act nor its regulations define fair market value or how it is to be determined.

Design Issue

5.34 The fundamental problem with the design of the system for determining royalty rates is that the timber market is not truly an open market.

5.35 As we have already described, timber royalties are based on a survey of the stumpage prices received by private landowners – a segment of the market that supplied 11.6% of the timber consumed by mills in New Brunswick in the fiscal year ended 31 March 2007. The price that is paid to the private landowners determines the price the mills will pay to the Province for timber harvested from Crown land which represents 41.5% of their source of supply. This would provide an incentive for the mills to keep the prices paid to private landowners as low as possible since those prices affect the royalties that would have to be paid in the future. Since the mills represent a very large proportion of the buyers for timber harvested in New Brunswick, they also have the market power to keep the prices paid

to private landowners low. The result could be a continual spiraling down of prices and therefore royalties.

5.36 The fact that the mills directly or indirectly control so much of the source of timber supply in New Brunswick means that the market is not truly an open market. In such a situation it is not possible to be confident that the prices paid in the market are in fact fair market value.

5.37 This flaw in the design of the system for establishing timber royalties could create a second problem. Under subsection 3(2) of the *Crown Lands and Forests Act*, “The Minister shall encourage the management of private forest lands as the primary source of timber for wood processing facilities in the Province...” If however the royalty system provides an incentive for processing facilities to keep prices paid to private land owners low, the result may be fewer private land owners who are willing to supply timber to New Brunswick mills. Crown land would then become a greater source of supply thereby creating an obstacle to the Minister in attempting to encourage private sources as the primary source of supply.

5.38 For the purposes of the Act, private woodlots are defined as:

...all forest land except

a) Crown Lands,

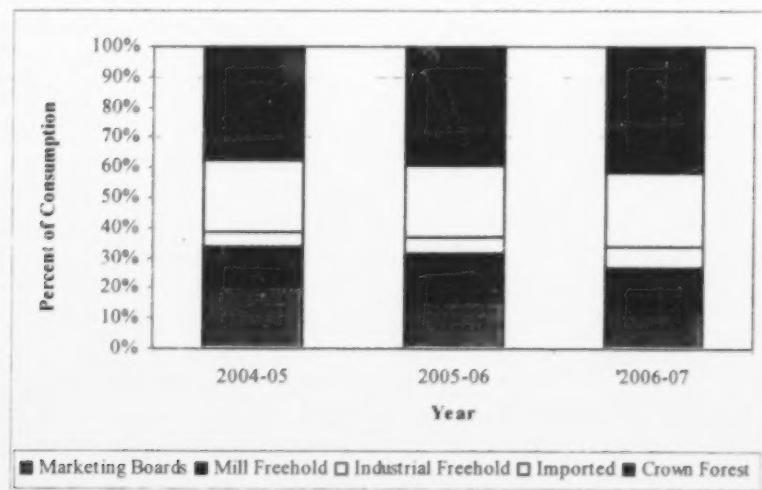
b) forest land owned by a person whose principal business is the operation of a wood processing facility, or

c) forest land consisting of an aggregate of five thousand hectares owned by one person.

5.39 The following table and chart show that timber for consumption in New Brunswick supplied by private landowners through provincial marketing boards has significantly declined in recent years, while timber from Crown forests has slightly increased:

Timber supply for Consumption in New Brunswick (000 m ³)						
Fiscal Year	Marketing boards	Own freehold	Industrial freehold	Imported	Crown land	Total
2004-05	2,680	1,737	603	3,063	4,827	12,910
2005-06	1,833	1,791	610	2,814	4,512	11,560
2006-07	1,348	1,783	791	2,895	4,840	11,657

Mill consumption by source



5.40 As the table and chart illustrate, timber from marketing boards accounted for 20.8% of timber consumed in New Brunswick in the 2004-05 fiscal year but declined to 11.6% in 2006-07. Timber harvested from Crown forests accounted for 37.4% of timber consumed in 2004-05 and increased to 41.5% in 2006-07. It should also be noted that in many cases the timber imported by New Brunswick mills is from land that they own or lease in other jurisdictions.

5.41 The primary constraint on the market power of the mills in the system is established under subsection 29(7.1) of the Act which says:

The Minister, during the process of approving an operating plan under subsection (7), shall ensure that private woodlots are a source of wood supply consistent with the principles of (a) proportional supply, and (b) sustained yield.

5.42 The Act defines proportional supply as:

...equitable sharing among the sources of wood supply identified in paragraph 29(5)(b) based on historic market share of supply to a wood processing facility.

5.43 Given that the proportion of timber harvested from Crown land has increased while the proportion harvested from private woodlots has decreased significantly, it does not appear that the Minister has used the powers created by subsection 29(7.1) to maintain proportional supply.

5.44 These figures also show that while the total consumption by New Brunswick mills declined about 9.7% between fiscal years 2004-05 and 2006-07, timber supplied from Crown forests increased slightly by 0.3% while timber supplied through marketing boards decreased 49.7%. The volume of timber consumed dropped 1,253 cubic meters during this timeframe, all of which was borne by private land owners.

5.45 In 2006 the Minister of Natural Resources re-established a Royalty Committee to review the current royalty system because of concerns about the “appropriateness and the fairness of Crown timber royalty rates”. The Committee had equal representation from the forest industry, forest marketing boards and the Department. Concerns were expressed by the various parties about the current system. In particular members of the committee expressed concerns about the surveys used to determine fair market value and with application of commodity price indices. Concerns about the survey were centered on the increasing difficulty of obtaining an adequate sample of private woodlot stumpage transactions, and the greater influence of industry over Crown stumpage “as fewer mills will have greater control over mill delivered prices.” The issues with commodity indices were that royalties were not being reduced when the indices indicated that they should have been, and were only increased when the index exceeded the historical high.

5.46 The Department, in a 27 November 2006 letter, requested the Maritime Lumber Bureau review a proposed new royalty system to determine if it conformed to the terms and conditions of the Softwood Lumber Agreement. The proposed system would not rely on a survey to determine fair market value in New Brunswick but instead “proposed that a commodity based indexing system be the only method for adjusting the fair market value of Crown timber

products". It proposed using the values established in the 2003 market survey and revising those prices based on the change in indices for each commodity. The price would be adjusted quarterly rather than annually. The Department concluded:

...commodity based indexing reflects the value of a product traded on the global market and cannot be influenced by the forest industry, contractors or private woodlot owners. Going forward, there would be a much closer relationship between the value of the end product (commodity) and the Crown royalty rate of the timber class used to produce that product. As such, royalty rates would decrease in poor markets and increase in good markets. The forest industry has accepted this principle. Given the system's close relationship with the market, we believe that New Brunswick would be considered free and fair traders. In closing we are requesting endorsement of this system at your earliest convenience.

5.47 However, in a letter to the New Brunswick Federation of Woodlot Owners on 6 February 2007 the Minister of Natural Resources rejected the proposed system, even though the proposal was originally put forward by his Department. The Minister cited an informal response from an American lawyer representing the Maritime Lumber Bureau in which the lawyer said that to accept "...a system with drastic changes in the [currency] exchange rate would subject our royalty system to excessive scrutiny by the US Lumber Coalition..." which in turn "...would jeopardize our enviable trading position."

5.48 The letter does not specify exactly what the concerns about currency exchange were, nor does there seem to have been much attempt at finding ways to remove those concerns.

5.49 The current royalty system is based on the standing stumpage prices that private landowners obtain in sales to mills that hold the licenses to Crown timber. In fact there are very few alternative buyers for the private landowners to sell to. This market power position of the mills makes it impossible for us to be confident that the royalties reflect fair market value. Since there is no global commodity price available for standing timber, the only way to estimate fair market value in New Brunswick would be to start with prices for related commodities and work back.

Implementation issues

5.50 We believe that the surveys of stumpage prices paid to owners of private forest lands conducted in the past have had so many data limitations that we do not have confidence that they produced an accurate estimate of fair value.

5.51 The implementation issues we will discuss in this section include:

- Setting a provincial price in a market that obviously has regional pricing differences can skew the market.
- The data used in the market surveys is often incomplete.
- Sample sizes in some regions are insufficient to establish a regional price.
- The frequency and timing of the market surveys.
- Royalty rates for the next twelve months are based on indices from the past twelve months whereas the market price of end product adjusts much more quickly.
- The Department's decision to only increase royalty rates when the average annual selling price index exceeds the highest historical average annual selling price index, and not decreasing royalty rates even when the average selling price index decreases, can skew the market.
- Market surveys have been inconsistently applied.

5.52 In the survey process, the calculation of a weighted average provincial price for each class of timber involves the following steps:

1. The consultant determines the volumes and values of forest products sold by private landowners in each marketing board region of the Province. For the purposes of this explanation, forest products means each species or group of species for each class of timber as listed in Regulation 86-160 to the Act.
2. From the survey data the consultant determines the average price for each forest product in each region.
3. The consultant estimates the provincial fair market value for each forest product by using a weighted average based on the volume

of timber delivered from each region. The weighting is done by comparing the total volume of a forest product sold by private landowners in a marketing board area in a twelve month period to the total volume of that product sold by all private landowners in the Province for that period.

4. The resulting percentage is then applied to the survey price in each area.
5. The individual results are added together to produce the provincial weighted average price.

5.53 Our review of the results of the market surveys received in 2003 and 2005 showed each timber class to have significantly different stumpage values depending upon the area of the Province from which it was harvested. As an example of these variances, the following table shows the 2002 stumpage values for spruce/fir/jack pine (SFP) saw logs and SFP pulpwood reported in the market survey received in 2003:

2002 Softwood SFP Saw Log and Pulpwood Stumpage Values by Harvest Area (\$)		
	2002 Saw Log	2002 Pulpwood
Madawaska	29.40	17.57
Carleton Victoria	26.80	15.13
York Sunbury Carleton	20.67	16.95
SNB	23.75	10.84
SENB	18.58	13.94
Northumberland	20.21	10.97
North Shore	21.06	12.17

5.54 It is obvious from this table that using an averaging approach to arrive at a provincial royalty rate will mean that Crown timber will be cheaper than private land timber in some areas of the Province and will be more expensive in others. Using provincial average prices in what the survey indicates is a regional market would, we would expect, affect which private landowners can and cannot sell a certain product.

5.55 In our audit we also looked at veneer stumpage values. We found the value used for all veneer classes harvested in Madawaska was the same, \$70.91, whereas in other regions, the value of different

classes varied significantly. For example in the North Shore region, the value of different classes ranged from \$31.16 for poplar to \$132.78 for sugar maple. This indicates a lack of survey data in the Madawaska region which could affect the weighted average prices arrived at by the process.

5.56 We found that for SFP saw logs and SFP pulpwood the 2002 survey appeared to use accurate volumes in calculating the provincial weighted average price. However we found that for most hardwood classes, and for some softwood classes, the survey was not able to determine accurate delivery volumes. Therefore the volumes used for these classes were in fact the surveyed delivery volumes of different classes of timber.

5.57 For example, in the table below, we see that the harvest volumes used for all veneer classes in a specific region were the same unless there was no harvest at all of that class of timber in the region. These same harvest volumes were used for hardwood saw logs harvested in the region.

2002 Hardwood Veneer/Saw Log Harvest Volumes by Harvest Area (m ³)						
	Veneer			Saw Logs		
	Yellow Birch	Sugar Maple	Poplar	Other Hardwood	Yellow Birch	Sugar Maple
Madawaska	27,540	27,540	harvest	27,540	27,540	27,540
Carleton Victoria	2,202	2,202	2,202	2,202	2,202	2,202
York Sunbury Carleton	1,207	1,207	1,207	1,207	1,207	1,207
SNB	4,989	4,989	4,989	4,989	4,989	4,989
SENB	1,809	1,809	1,809	1,809	1,809	1,809
				No	No	No
Northumberland	1,514	1,514	1,514	1,514	harvest	harvest
				No	No	No
North Shore	13,245	13,245	13,245	13,245	harvest	harvest

5.58 In cases where harvest volumes for specific timber classes were not available, and harvest volumes of other classes of timber were used instead, the resulting provincial price would be incorrect.

5.59 Through this process, the Province arrived at the following weighted average prices from the study received in 2003 for SFP saw log and SFP pulpwood classes:

SFP Saw logs and Pulpwood Stumpage Values Based on Market Survey Received in 2003		
Timber Class	Provincial Weighted Average Price	Royalty rate
SFP pulpwood	13.62	13.62
SFP saw log	23.01	22.00

5.60 If in each region we compare the average private landowners' selling price to the provincial royalty rate we find the variances reported in the following table. A negative variance indicates that private landowners would be selling timber at a price below what Crown timber would be sold for in that region. Correspondingly a positive variance indicates that private landowners would be selling at a price higher than that of Crown timber in that region.

Timber Class	Region	Provincial Royalty Rate	Regional Price	Variance (%)
SFP Saw Log	Madawaska	22.00	29.40	33.6
SFP Pulpwood	Madawaska	13.62	17.57	29.0
SFP Pulpwood	York Sunbury Carleton	13.62	16.95	24.4
SFP Saw Log	Carleton Victoria	22.00	26.80	21.8
SFP Pulpwood	Carleton Victoria	13.62	15.13	11.1
SFP Saw Log	SNB	22.00	23.75	8.0
SFP Pulpwood	SENB	13.62	13.94	2.3
SFP Saw Log	North Shore	22.00	21.06	(4.3)
SFP Saw Log	York Sunbury Carleton	22.00	20.67	(6.0)
SFP Saw Log	Northumberland	22.00	20.21	(8.1)
SFP Pulpwood	North Shore	13.62	12.17	(10.6)
SFP Saw Log	SENB	22.00	18.58	(15.5)
SFP Pulpwood	Northumberland	13.62	10.97	(19.5)
SFP Pulpwood	SNB	13.62	10.84	(20.4)

5.61 We also compared several hardwood classes using the same technique. The resulting variances in those classes ranged from -68.5% to +46.4%.

5.62 Another issue with the survey approach is the timing of the survey. If the survey is conducted in years with high prices, those high prices determine the royalty rates until the next survey is performed. Conversely if the survey is conducted in years with low prices, the prices for Crown timber will be low until the next survey.

5.63 Additionally, the royalty rates that are derived from the timber survey are usually set anywhere from six months to a year after the survey is completed with no adjustment made for changes in market indices in the meantime. This means that there is a significant risk that the royalty rates are outdated even on the first day they are put into effect.

5.64 As we noted earlier, the Act requires that the royalty for each class of timber must be reviewed annually and established for the twelve month period beginning on 1 April of each year. Since market studies are not performed each year, the Department has implemented a separate process for making the annual adjustments.

5.65 The adjustment process applies changes in North American product indices to the Province's royalty rates, and the Department then determines if an adjustment to the royalties is necessary. The indices that are used are for softwood and hardwood lumber, cedar products, pulpwood and oriented strandboard (OSB). All of these indices are adjusted by the Department to reflect the indices in Canadian dollars. The Department's policy is to only increase royalty rates when the average annual selling price index exceeds the highest historical average annual selling price index, and never to decrease royalty rates even when the average selling price index decreases. The result has been that very few adjustments have been made to royalty rates in between surveys.

5.66 For example, the royalty rate set for spruce, fir and jack pine saw logs for the fiscal year beginning 1 April 2003 was \$22.00 per cubic meter and was not changed until the fiscal year beginning 1 April 2007, when the new market study information was available. For the calendar year 2002 the average annual index for lumber was 528, which the Department used as a base. The following table shows the changes in the index between 2003 and 2006, the effect that

annually applying the index changes would have had on royalty rates, and the difference between the adjusted rates and the actual rates.

Indexed Royalty Rates – Spruce, Fir and Jack Pine Sawlogs					
Calendar Year	Average Index	Percent Change in Previous Year's Index Against Base Index	Adjusted Royalty Rate	Actual Royalty Rate	Actual in Excess of Adjusted
Base	528				
2003	473	N/A	\$22.00	\$22.00	\$0
2004	574	(10.4)	19.71	22.00	2.29
2005	515	8.7	23.91	22.00	(1.91)
2006	408	(2.5)	21.45	22.00	0.55

5.67 Even though indexing suggested that the royalty rate should be adjusted, no adjustments were made. While this shows variances between actual royalty rates and adjusted rates, what it really highlights is the need to be able to apply the adjustments on a timelier basis. If the adjustments were applied to the years in which the index changed, the price differentials would have been as follows:

Indexed Royalty Rates – Spruce, Fir and Jack Pine Sawlogs					
Calendar Year	Average Index	Percent Change in Current Year Against Base Index	Adjusted Royalty Rate	Actual Royalty Rate	Actual in Excess of Adjusted
Base	528				
2003	473	(10.4)	\$19.71	\$22.00	\$2.29
2004	574	8.7	23.91	22.00	(1.91)
2005	515	(2.5)	21.45	22.00	0.55
2006	408	(22.7)	17.01	22.00	4.99

5.68 This highlights that by applying indices in the year they change, it appears that the royalty charged in 2006 for this class of saw logs was significantly in excess of what the market price for lumber indicated that the price should have been. To make the adjustments in year, the process would have to include monthly or quarterly adjustments since the annual average indices would not be available until after the year was complete.

5.69 Without knowing all the other economic factors that go into the decision to produce lumber, this analysis would indicate that, because the royalties were set for the year, sawmills would have had an incentive to use private landowners as a source of saw logs in 2006. However if the sawmills were highly dependent on getting

their saw logs from Crown land, the result would have been that the cost of the logs would have been disproportionately high compared to the market value of the lumber produced.

5.70 Royalties for softwood timber can not be below fair market value without jeopardizing the Province's status under the *Softwood Lumber Agreement Between the Government of Canada and the Government of the United States of America*. Based on the timber classes we analyzed for the years we reviewed, it appears that, in total, the royalties for timber used to produce softwood lumber may have exceeded fair market value. While these royalties may have been below fair market value in 2004, it was offset by excess royalties in the other years. In the future, should the royalty process result in royalties that are below fair market value for these classes of timber, the Province's status under the agreement could be at risk.

5.71 We discovered that even though the Department had a market survey completed in and delivered in 2005, it did not use the results of the survey to adjust the royalties for most classes of timber. The only adjustments made to the royalty rate schedule commencing 1 April 2006 were to softwood pulpwood and to red pine sawlogs and red pine studwood. None of the changes made to the royalty rates commencing 1 April 2006 agreed to the values reported in the survey. For example the weighted average survey price for groundwood pulpwood (#1) was \$11.73 but the royalty rate remained at \$13.62. For kraft pulpwood (#2) and for pulpwood from other softwoods the surveyed prices were \$9.99 and \$7.75 respectively, but the royalty rate was set at \$6.81 for both.

5.72 When we look at the royalty set for SFP pulpwood, it appears that the royalty rates are significantly below where they would have been based on simply indexing the 2003 royalty rates. The royalty established at 1 April 2003 was \$13.62. By applying the average annual market indices to this 2003 base rate in the year the indices related to, i.e. without a one year lag, we estimate that the market value for pulpwood in the calendar year 2006 would have been \$14.24. The actual royalties put in place effective 1 April 2007 for softwood pulpwood were broken into three classes and the royalties were set at \$9.91 and \$8.14 for those classes. This indicates that producers of pulpwood, both private and Crown land, were receiving well below a global-based value for their product. However, given the difficulty that New Brunswick pulp mills have had in recent times, it probably is a reflection that the local pulp industry can only

compete on a global level through access to low-priced Crown timber.

5.73 While the Department does meet its legal requirement to annually review and establish royalty rates, and does use market information in this process, the flaws in the system for establishing fair market value mean that the royalties do not reflect fair market value – in some instances the royalty rates appear to be below market rates and in others they appear to be above. Our assessment is based on the following factors that we have described in this chapter:

- The market is not truly an open market.
- Setting a provincial price in a market that obviously has regional pricing differences can skew the market.
- The wood volume data used in the market surveys is sometimes incomplete.
- Sample sizes in some regions are insufficient to establish a regional price.
- The frequency and timing of the market surveys.
- Royalty rates for the next twelve months are based on indices from the past twelve months whereas the market price of end product adjusts much more quickly.
- The Department's decision to only increase royalty rates when the average annual selling price index exceeds the highest historical average annual selling price index, and not decreasing royalty rates even when the average selling price index decreases, can skew the market.
- Market surveys have been inconsistently applied.

Other issues

5.74 Regulation 86-160 allows royalty revenues paid by licensees to be reduced “to offset the costs incurred by the forest industry in their management of Crown Lands.” The Province accounts for these reductions as a reduction in the royalty revenue recorded. Rather than netting the reduction from the revenue, the Province should record the gross value of its royalty revenue and record an expenditure for the amount it pays to the licensees for their management of Crown lands.

5.75 In 2007-2008 the reduction applied to royalties was \$5.65 per cubic meter. If this reduction had not been netted, the Province's timber royalty revenue and related forestry management expenditures would both have been approximately \$29 million higher. As importantly, the \$29 million expenditure would have been subject to the annual appropriation process of the Legislative Assembly.

Recommendation

5.76 We recommended the Department of Natural Resources record timber royalty revenue on a gross basis and record an expenditure for the amount deducted from royalty payments by licensees to cover the costs incurred in the management of Crown lands.

Departmental response

5.77 While the Department of Natural Resources is not opposed to the recommended approach we are, however, concerned over the potential additional administration required under such an approach. DNR needs to further explore the application of this recommendation and ensure that any change to the cost administration continues to comply with legislation and be efficiently managed.

5.78 This being said, it is important to point out that rates and costs under the existing approach receive governmental approval and therefore provide opportunity for legislative and public scrutiny. Adding an additional administrative process for collection and payment as opposed to netting payments, does not necessarily provide better value for money. An improved system of reporting and accounting for costs may accomplish the same objective with less Government administration.

5.79 DNR intends to review its cost administration approach associated with Crown timber management and seek Government approval for either legislative or administrative changes prior to the 2010 fiscal year.

Improvements

5.80 Even though mills in New Brunswick have significant influence over the market for New Brunswick timber, they have very little influence over the market for their end products which must compete in a world market. The recent closure of mills in the Province, both sawmills and pulp mills, is a strong indication that individual mills did not have the capacity to pay higher royalties than they paid; the revenue they generated from the sale of their product was not high enough. It appears to us that the royalty rates have in

some cases contributed to the closure of mills, and in other cases have resulted in financial support to mills.

5.81 We believe that, since Crown land is the largest source of supply in the timber market, the Province needs to implement a royalty setting process that better imitates the actual functioning of a fair market than the current process does. Because of the current low percentage of timber consumed in New Brunswick that is harvested from private woodlots and because of the historical problems with the harvest surveys, we believe that the surveys do not arrive at fair market value for standing timber.

5.82 Royalty rates should be indexed based on changes in world market indices. The indexing should occur on a very frequent, periodic basis. This should reduce the likelihood of royalty prices getting out of step with market prices.

5.83 Because we found that setting a provincial price in a market that obviously has regional pricing differences can skew the market, regional pricing should be put in place.

Recommendation

5.84 **We recommended the Department implement a new system to determine fair market value.**

Departmental response

5.85 As indicated in the report, Government has recently approved changes to the Crown timber royalty determination and adjustment approach. DNR now tracks a set of finished product indices for each timber species and product category. Under the new approach, royalty rates will experience positive and negative changes in direct association with product indices.

5.86 While the new approach provides an improved rate adjustment mechanism, there are still species and product categories that require an assessment of fair market value in order to set an appropriate starting point under the new approach. In addition, all products associated with the Canada-U.S. Softwood Lumber Agreement will require regular fair market value assessments in order to maintain this province's status under the Agreement.

5.87 Where such fair market value assessments are necessary, the Department has committed to fully review the Terms of Reference prior to conducting the assessment.

Recommendation

5.88 **We recommended the new system establish royalty rates on a regional basis.**

Departmental response

5.89 *The Department of Natural Resources does not support this recommendation and feels the report, while pointing out the complexities of determining fair market value, has failed to understand the complexities and implications associated with determining and applying regional royalty rates.*

5.90 *Being a relatively small province with most mills accessing wood fibre from all regions, there is concern that regional rates will interrupt traditional and sustainable wood flows from one region to another. The introduction of regional rates may upset a delicate balance and harmony that exists within the current market place.*

5.91 *As pointed out in the report, the Minister currently has the ability to reduce rates where it is necessary to support the development or utilization of certain products. This approach provides Government with an efficient and appropriate mechanism to address incidental regional issues and to promote proper utilization of the resource.*

Recommendation

5.92 **We recommended the Department implement a new timber royalty system that allows the royalties charged to reflect changes in market indices on a frequent basis, which would be at least quarterly.**

Departmental response

5.93 *The Department of Natural Resources has already initiated a new system for timber royalties that provides a much closer link between royalty rates and finished product market indices. During the analysis and development of the new approach both Government and the Forest Industry concluded that annual rates adjustments based on the preceding 12 months of finished product market prices to be the most practical approach.*

5.94 *The annual adjustment approach lines up well with the normal operating practices in the forest industry and provides for stable pricing and employment throughout the full operating year. Applying an average royalty rate based on a complete operating year also provides for a more stable rate structure and avoids sudden and dramatic rate increases or decreases. In other jurisdictions where more frequent price setting has occurred, stable employment is sometimes jeopardized as companies strive to move timber in the periods (quarters) with the lowest price expected.*

5.95 *As the Forest Industry has a well defined annual operating season that requires yearly inventories in order for mills to operate*

while forest operations can not, quarterly pricing could seriously jeopardize some companies during the time that spring inventory levels require building. The Department feels that annual rates provide a more stable business environment for both Government and the Forest Industry of New Brunswick.

5.96 The new system for determining fair market could be based on end product pricing or could be the result of negotiations with all industry stakeholders. The consultant's report received in 2007 included an example of working back from mill prices to arrive at a stumpage value. Such a calculation is called a residual value calculation. We believe the Department should seriously examine whether a residual value calculation could be used to determine fair market values. Such a calculation would be more involved than the calculation in the 2007 market survey since it would start with the selling prices that mills receive for their end products. The negotiations that resulted in agreement between the various players regarding accepting the 2003 survey as fair market pricing is an example of negotiations that might result in an acceptable new system.

5.97 If the new method results in a royalty rate that the processors cannot afford to pay, the government would have to decide whether it wants to provide direct assistance to the processors. Such assistance would be separate from the royalty system and would require an appropriation by the Legislature.

New System for 2008-2009

5.98 We understand that the Department has implemented a new royalty system for 2008-2009. Under this system, the Department:

- Identifies a representative set of finished product indices for each species and product.
- Uses survey data from the previous ten years to establish the base fair market value rate and base index for each species and product.
- Allows fair market value to move up and down in relation to index changes annually.
- Assesses fair market value through surveys for softwood lumber products sold every three years.

- Assesses fair market value for other forest products when the government feels it is necessary.

5.99 In our opinion, this new system is slightly improved over the system that was the subject of our work. First, the use of finished product indices allows for true fair market value information to be part of the calculation, and second, the new system will result in more frequent royalty rate adjustments. However we are still concerned that many of the issues with the old system have not been fixed. These include:

- The system still relies on periodic market surveys. Since the market that is surveyed only represents 11.6% of the timber consumed in New Brunswick, and because we do not believe the market is truly open, we believe that the surveys do not provide sufficient fair value information.
- The system still results in provincial pricing for what we believe to be a regional market.
- Preparing market surveys takes time, and the information may be out of date before the royalty rates are implemented. The new system does not resolve this problem.
- The system allows annual adjustments based on indices; however we believe that royalties need to be adjusted more often to reflect changes in finished product markets.
- The weaknesses in the survey methodology that we identified have not been addressed.

5.100 The new system also introduces other concerns:

- The new system determines the base fair market value by averaging ten years of prices obtained from three surveys. However the price used for the first five years of the ten year period was derived from a survey that is more than ten years old. Because this price represents half of the data used in the average price calculation, the royalty rate produced by the new system gives a disproportionate weighting to old survey data.
- Indexing changes should be based on changes to the most recent indices, not ten year average indices.

Additional departmental comments

5.101 In our opinion, the Department has not yet arrived at a system that adequately addresses the flaws we identified in this chapter.

5.102 In addition to responding to each of our recommendations, the Department provided the following comments:

The complexity around determining a fair and accurate system for determining the royalty value of Crown timber is due largely to the fact that neither the Crown Lands and Forests Act nor its regulations define fair market value or how it is to be determined. The Act is clear, however, that the royalty for each class of timber is to be based on the fair market value of standing timber of that class. A Terms of Reference document has, over the years, guided consultants in how fair market value is to be determined. This document directed consultants to interview private woodlot owners and contractors to determine the standing value (i.e. stumpage value) the landowner received for various classes of Crown timber. While the collection of data for softwood sawlogs and hardwood and softwood pulpwood has been good, the collection of adequate data samples for the less commonly harvested products (i.e. hardwood veneer and sawlogs) has become a challenge during market downturns.

As a result of this challenge, the Department of Natural Resources in recent years, primarily, has examined alternate systems for establishing Crown royalty. The system that proposed abandoning fair market value and using commodity price indexing only was rejected by both the Province of New Brunswick and the U.S. based lawyer that advises the Maritime Lumber Bureau on the Canada-U.S. Softwood Lumber Agreement. The position of the U.S. lawyer is that a survey of a fair market value for softwood sawlogs is critical to protecting this Province's unique status.

The Province of New Brunswick is exempt from duties on softwood lumber as our Crown timber royalty rates have been determined to be based on fair market value. The other Maritimes Provinces also enjoy this enviable status as this area of Canada is considered to be fair traders of softwood lumber. The protection that is afforded to the lumber producers in this Province is recognized by the U.S.

Department of Commerce and even the U.S. Lumber Coalition.

Notwithstanding the constant scrutiny from the U.S. Lumber Coalition, the Auditor General's Office has gone to great lengths to discredit the Province's Crown timber royalty determination system. In fact, at least 80% of the report focuses on the system that was in place before the system was modified in early 2008. Many of their suggested improvements are not new in that they have been discussed in length over the years with the forest industry and to a lesser degree with forest products marketing boards.

In all fairness, the Auditor General's Office does acknowledge that the determination of Crown timber royalty is a complex exercise given the fact that there is no direction on how fair market value or royalty is to be determined. Their suggested improvement that a residual value calculation starting with the selling prices that mills receive for their end products and working backwards to establish fair market value underlines their struggles in suggesting improvements. The difficulties with this suggested approach are the many steps and many different associated costs to work backwards from the end value of a product to the value of a primary product standing on the stump. At the end of the day, this method may be less fair and reflective of fair market value than the method currently used. The Auditor General's Office itself even questions the appropriateness of this approach by suggesting if the rates are unaffordable, government would have to decide if it would provide direct assistance to the processors. Any provision of subsidy assistance to New Brunswick's softwood lumber producers would invite unwanted scrutiny by the U.S. Lumber Coalition.

In closing, the Department of Natural Resources is prepared to consider improvements to our royalty system. One of our commitments is to fully review the Terms of Reference document prior to the next scheduled fair market value study.



Chapter 6

Department of Post-Secondary Education, Training and Labour

Adult Literacy Services

Contents

Main points	174
Background information	178
Objectives, observations and conclusions	193
Appendix 1 - Details on strategic documents	198
Appendix 2 - Details on the Minister's Advisory Group	206
Appendix 3 - Details on consulting with stakeholders	212
Appendix 4 - Details on grant agreements	213
Appendix 5 - Details on <i>Literacy New Brunswick Inc.</i>	215
Appendix 6 - Details on CALP documentation & monitoring	219
Appendix 7 - Details on measuring results	222
Appendix 8 - Details on performance reporting	225
Appendix 9 - Recommendations with Department's response	227



Department of Post-Secondary Education, Training and Labour

Adult Literacy Services

Overview

Introduction

The purpose of this chapter is to inform the Legislative Assembly about the work we did on Adult Literacy Services. We begin by providing information on adult literacy, including the international adult literacy survey and the support to adult literacy provided by the Province. Next, we present our objectives, observations and conclusions. The appendices provide further detail on our observations. The last appendix shows the recommendations that we made to the Department, along with the Department's response to the recommendations.

Contents

This chapter contains the following sections.

Section	See Page
Main Points	174
Background Information	178
Objectives, Observations and Conclusions	193
Appendix 1 – Details on Strategic Documents	198
Appendix 2 – Details on the Minister's Advisory Group	206
Appendix 3 – Details on Consulting with Stakeholders	212
Appendix 4 – Details on Grant Agreements	213
Appendix 5 – Details on <i>Literacy New Brunswick Inc.</i>	215
Appendix 6 – Details on CALP Documentation & Monitoring	219
Appendix 7 – Details on Measuring Results	222
Appendix 8 – Details on Performance Reporting	225
Appendix 9 – Recommendations with Department's Response	227

Main Points

In this section

The purpose of this section is to summarize key points from the chapter. This section contains the following topics:

- What we examined
- Why it's important
- What we found
- Unanswered questions

What we examined

Adult Literacy Services “support adult literacy initiatives with voluntary and private sectors to deliver literacy services.”¹ It has an annual budget of approximately \$4.1 million² and is a branch within the Department of Post-Secondary Education, Training and Labour (Department).

We examined the Department's strategic direction, control procedures, and performance measurement and reporting for its adult literacy support. We did our work during 2007 and reported our findings to the Department in early 2008.

Why it's important

“Literacy, numeracy and problem solving are essential to function in today's world. For individuals, they are the key to realizing their full economic and social potential and the foundation upon which they acquire additional knowledge and skills throughout adulthood. They are strongly associated with individual outcomes and enable people to participate in their communities, make wise consumer decisions, and construct social networks.”³

The importance of literacy has been summarized well in comments highlighting Canada's performance in an international survey (Box 1) and in statements made within our province (Box 2).

1

The results of a 2003 International survey – some highlights on Canada's performance

- Proficiency of Canadians, aged 16 to 65, in literacy, numeracy and problem solving is clearly linked to their labour market outcomes. The average proficiency scores of those employed are higher than those who are either unemployed or not in the labour force.
- Respondents reporting poor health score lower on the document literacy scale compared with those reporting fair, good or excellent health. Although the nature of this relationship needs to be explored further, the evidence suggests that health issues and literacy issues intersect.
- Higher levels of prose literacy are associated with higher engagement in various community activities. Literacy may be a key factor in building a socially engaged community, while such a community in turn may be more likely to develop a literacy rich environment to sustain and improve its literacy base.

Source: Statistics Canada, *Building on our Competencies: Canadian Results of the International Adult Literacy and Skills Survey*, Catalogue no. 89-617-XIE, ISBN 0-662-42116-7, November 2005, pages 9-10.

Continued on next page

¹ Province of New Brunswick, *Main Estimates 2007-2008*, March 2007, page 160.

² Ibid.

³ Statistics Canada, *Building on our Competencies: Canadian Results of the International Adult Literacy and Skills Survey*, Catalogue no. 89-617-XIE, ISBN 0-662-42116-7, November 2005, page 11.

Main Points, Continued

2 | The Importance of literacy

"Why the concern?"

"Raising the educational level of New Brunswickers is an important goal, for at least two main reasons. The first is economic. Technology today is awakening us to the need for workers with good literacy skills. The technology of tomorrow will demand even more. By the end of this decade the world will be even more complex. New Brunswickers will have greater need for literacy skills in order to remain economically competitive in an increasingly global marketplace.

The second reason is social. Written information is everywhere: in the workplace, in the home, the supermarket, the streets and highways. Much of this information conveys rules, conditions and guidelines for living in our society. The individual who cannot decode this information is clearly at a disadvantage. Other life skills may develop along with literacy skills, such as the ability to vote, to pass a job interview, to conduct transactions. The development of such skills is mandatory to a person's participation in our society. Acquiring such skills will thus ensure a respectable quality of life."

Proclamation of New Brunswick Literacy Day

- *"Whereas literacy is a basic right of all people in New Brunswick to enable them to participate and enjoy the cultural, democratic, economic and social fabric of our province; and*
- *Whereas literacy is a fundamental part of every aspect of our lives, including our homes, schools, workplaces, and communities; and*
- *Whereas society as a whole must ensure that literacy skills are improved and maintained; and*
- *Whereas New Brunswick is committed to life long learning and to the promotion and support of literacy, so that all may be able to access and enjoy the benefits of literacy;*
- *Therefore I declare Wednesday, April 19, 2000 to be the inaugural date of NEW BRUNSWICK LITERACY DAY, and that celebrations and activities will commence next year and continue thereafter on the third Wednesday of April in celebration of New Brunswick Literacy Day."*

Sources:

- *Province of New Brunswick, Premier's Advisory Council on Literacy - Framework for Action, February 1991, page 2.*
- *Proclamation of New Brunswick Literacy Day made in the Legislature by Premier Bernard Lord, April 19, 2000.*

Continued on next page

Main Points, Continued

What we found

Strategic Direction

The Department has strategic direction for its adult literacy support.

- It has strategic documents which provide direction, an advisory group to the Minister and a history of consulting with its stakeholders.
- The relevance of the Department's strategic document for adult literacy support is uncertain because it is a policy statement of the previous government. The Department told us the new government will develop a new strategy.

Control Procedures

The Department does not have adequate control procedures for its adult literacy support.

- Written agreements with grant recipients are needed to ensure the funds are used for their intended purpose.
- While the Department has useful documents for the Community Adult Learning Program, consistent monitoring and reporting procedures are needed to ensure the consistent delivery of effective literacy classes and that central office is provided with relevant information.
- *Literacy New Brunswick Inc.* is no longer fulfilling the purpose for which it was established. Its purpose and function are no longer clear. There is inconsistency between its "By-Laws" and its operations.

Measuring Results

The Department does not have adequate procedures to measure the results of its adult literacy support.

- While the Department has taken steps towards establishing a process to measure results, additional performance indicators are needed, with more timely targets so strategies and/or programs can be adjusted if necessary.

Performance Reporting

The Department does not have adequate performance reporting on its adult literacy support.

- Since the Department does not have adequate procedures to measure the results of its adult literacy support, it is not in a position where it is able to appropriately report the results and the impact of the support provided in its annual report to the Legislative Assembly.

Main Points, Continued

Unanswered questions

"How is it possible that, after over fifty years of free, universal, and compulsory schooling, there are so many undereducated adults in industrialized countries?"⁴

In New Brunswick, we have a free education system. We have legislation that requires children to attend school until the age of eighteen. We have a curriculum set by the Province. We have teachers that must have specific qualifications. We have several trade schools, community colleges and universities.

Why do we have people without the appropriate literacy skills?

"Who are these adults with inadequate literacy skills?"⁵ Where do they live? Where do they work? What do they do?

We believe that finding answers to these questions is the beginning of the solution to improving literacy skills. We believe that identifying the causes of why we have people without the appropriate literacy skills would be beneficial to developing appropriate strategic direction, appropriate control procedures and appropriate performance measurement for adult literacy support provided by the Province.

"...learners in adult literacy programs represent, at the simplest level, the failure of schools to educate all children to graduation."⁶

⁴ Nayda Veeman, Angela Ward & Keith Walker, "Valuing Literacy - Rhetoric or Reality?", 2006, Page 57

⁵ Ibid, page 41.

⁶ Ibid, page 27.

Background Information

In this section

The purpose of this section is to provide general information on adult literacy and to explain the Province's support to adult literacy. This section contains the following topics:

- What is literacy?
- The international survey
- Significant events
- Adult Literacy Services (government's role)
- Funding
- Community Adult Learning Program (CALP)
- The Department's partners

Continued on next page

Background Information - What is literacy?

What is literacy?

Our research indicated that the term "literacy" has taken on new meaning. While the *Oxford Dictionary* defines "literacy" as "ability to read & write"⁷, **Box 3** shows that the concept of "literacy" has been expanded.

The Department's "*definition of adult literacy follows the one put forward by the 1994 International Adult Literacy Survey (IALS), recognizing, as does the IALS, that literacy is a skill continuum, which all adults have to some degree. The IALS survey defined adult literacy as '... the ability to understand and employ printed information in daily activities, at home, at work and in the community---to achieve one's goals, and to develop one's knowledge and potential'*"⁸

3 The meaning of "literacy"

The 1991 report, *Premier's Advisory Council on Literacy - Framework for Action* states:

- *The definition of literacy is in a constant state of evolution. There appears to be a shift toward defining literacy in terms of functional literacy...*
- *As society becomes more complex, the point defining functional literacy always moves ahead. Thus, there is no 'end point' along this continuum, as the challenges of life always offer opportunities to improve one's literacy skills.*

The Council of the Federation (note 1) makes the following statements about literacy:

- *Today, the broad definition of literacy includes a variety of skills: reading text, document use, writing, oral communications, numeracy, thinking skills, computer use, working with others and continuous learning.*
- *Literacy skills are the essential building blocks for the development of a vibrant society and economy. These foundation skills are embedded in activities in the home, school, community and workplace.*
- *There is a continuum of development ranging from learning to read through to reading to learn a variety of other skills and perspectives on life. The end of this continuum is the complex set of skills necessary for daily life, employment, citizenship, and personal advancement and enjoyment in our modern and diverse society.*

Statistics Canada makes the following statements about literacy:

- *In addition to the abilities normally associated with literacy – mainly reading and writing – people today also require higher-order analytical skills, numeracy and technological and computer literacy.*

Note:

1. *The Council of the Federation was created in December 2003 by Canada's Premiers because they believe it is important for provinces and territories to play a leadership role in revitalizing the Canadian federation and building a more constructive and cooperative federal system.*

Sources:

- Province of New Brunswick, *Premier's Advisory Council on Literacy - Framework for Action*, February 1991, pages 3 & 12.
- www.councilofthefederation.ca - *The Council of the Federation – About the Council & Key Initiatives*.
- Statistics Canada, *Building on our Competencies: Canadian Results of the International Adult Literacy and Skills Survey*, Catalogue no. 89-617-XIE, ISBN 0-662-42116-7, November 2005, page 7.

⁷ Oxford University Press, *The Concise Oxford Dictionary of Current English*, 1964, page 709.

⁸ Provincial and Territorial Conference On Literacy - Provincial Literacy Report: New Brunswick, September 2006.

Background Information - The international survey

The international survey

It is important that people know general information regarding the international survey in order to understand literacy figures frequently reported to the public. In 2003, over 23,000 Canadians responded to a survey on literacy and skills. Other countries that participated in the international survey included Bermuda, Italy, Norway, Switzerland and the United States. **Box 4** explains the survey.

The survey measured skill proficiency at five levels in four domains: prose literacy, document literacy, numeracy and problem solving (**Box 5**). *"Level 3 proficiency is considered to be the 'desired level' of competence for coping with the increasing skill demands of the emerging knowledge and information economy. ... (except for problem solving for which the desired level has not been determined)"⁹*

4 The International Adult Literacy and Skills Survey

What is the *International Adult Literacy and Skills Survey*?

"The International Adult Literacy and Skills Survey (IALSS) is the Canadian component of the *Adult Literacy and Life Skills* (ALL) study, which was a joint project of the Government of Canada, the US National Center for Education Statistics and the Organization for Economic Co-operation and Development.

The IALSS built on its predecessor, the 1994 *International Adult Literacy Survey* (IALS), which was the world's first internationally comparative survey of adult literacy. Like the IALS, the 2003 IALSS conceptualized proficiency along a continuum that denoted how well adults use information to function in society and the economy.

The IALSS did not measure the absence of competence. Rather it measured knowledge and skills in the four domains across a range of abilities. Consequently, the results cannot be used to classify population groups as either literate or illiterate."

Who participated in the *International Adult Literacy and Skills Survey* and how?

"The ALL survey, undertaken during the first half of 2003, required all participating countries to collect data from a nationally representative sample of at least 3,000 respondents aged 16 to 65 for each language tested – English and French in the case of Canada. The minimum sample requirements for the ALL survey were exceeded in Canada because several federal agencies and provincial governments funded the collection of additional cases so as to ensure high reliability in the estimation of data values for small population groups."

"Over 23,000 individuals aged 16 and over from across the ten provinces and three territories responded to the Canadian IALSS."

"Every respondent was first given a common questionnaire seeking information about demographic characteristics and variables such as educational attainment, occupation, income, and engagement in adult learning and community activities. The respondents were then given an internationally validated psychometric instrument designed to measure proficiency in four domains." (**Box 5**)

Sources:

- Statistics Canada, *The Daily*, Wednesday, November 9, 2005 , Catalogue 11-001-XIE, ISSN 0827-0465.
- Statistics Canada, *Building on our Competencies: Canadian Results of the International Adult Literacy and Skills Survey*, Catalogue no. 89-617-XIE, ISBN 0-662-42116-7, November 2005, pages 12-13.

Continued on next page

⁹ Statistics Canada, *Building on our Competencies: Canadian Results of the International Adult Literacy and Skills Survey*, Catalogue no. 89-617-XIE, ISBN 0-662-42116-7, November 2005.

Background Information - The international survey, Continued

5 The international survey: Proficiency measured at 5 levels in 4 domains

The proficiency levels measured by the international survey

"Proficiency in each domain is measured on a continuous scale. Each scale starts at zero and increases to a theoretical maximum of 500 points. Scores along the scale denote the points at which a person with a given level of performance has an 80 percent probability of successfully completing a task at that level of difficulty."

"The IALSS scores are also grouped into proficiency levels representing a set of tasks of increasing difficulty. ...experts have defined five broad levels of difficulty, each corresponding to a similar range of scores. ... Level 1 denotes the lowest proficiency level and Level 5 the highest." The point ranges for the levels are as follows: level 1 (0-225); level 3 (276-325); level 5 (376-500).

"It is important, for analytical as well as operational reasons, to define a "desired level" of competence for coping with the increasing skill demands of the emerging knowledge and information economy. Level 3 performance is generally chosen as a benchmark because in developed countries, performance above Level 2 is generally associated with a number of positive outcomes. These include increased civic participation, increased economic success and independence, and enhanced opportunities for lifelong learning and personal literacy (Kirsch, I., et al., 1993; Murray, T.S. et al., 1997; Tuijnman, A., 2001). Whereas individuals at proficiency Levels 1 and 2 typically have not yet mastered the minimum foundation of literacy needed to attain higher levels of performance (Strucker, J., Yamamoto, K. 2005)."

The 4 domains included in the international survey

1. **Prose literacy** – the knowledge and skills needed to understand and use information from texts including editorials, news stories, brochures and instruction manuals.
2. **Document literacy** – the knowledge and skills required to locate and use information contained in various formats, including job applications, payroll forms, transportation schedules, maps, tables and charts.
3. **Numeracy** – the knowledge and skills required to effectively manage the mathematical demands of diverse situations.
4. **Problem solving** – problem solving involves goal-directed thinking and action in situations for which no routine solutions exist. The problem solver has a more or less well defined goal, but it is not immediately obvious how to reach it. The incongruence of goals and admissible operators constitutes a problem. The understanding of the problem situation and its step-by-step transformation, based on planning and reasoning, constitute the process of problem solving.

Note: "The development and management of the ALL study were co-ordinated by Statistics Canada and the Educational Testing Services (ETS, Princeton, United States) in collaboration with the National Center for Education Statistics (NCES) of the United States Department of Education, the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) and the Institute for Statistics (UIS) of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)."

Source: Statistics Canada, *Building on our Competencies: Canadian Results of the International Adult Literacy and Skills Survey*, Catalogue no. 89-617-XIE, ISBN 0-662-42116-7, November 2005, pages 12-16.

Continued on next page

Background Information - The international survey, Continued

Results of the survey – International comparison

The results of the *Adult Literacy and Life Skills* program (*ALL*) are shown in **Box 6**. A comparison of average literacy scores in six countries in four domains is shown. It also provides comparison of New Brunswick's scores.

- Canada consistently ranks second and third in the four domains when the six countries participating are compared. Norway is the only country consistently out-performing Canada. “Norway was the only country to have 60% or more of its adult population performing at the three highest levels on each of the prose, document and numeracy scales. In contrast, about 58% of Canadians performed at these levels on the prose and document scales, and only 50% of Canadians reached level 3 on the numeracy scale.”¹⁰
- While the average proficiency scores of New Brunswick are below the Canadian averages across all four domains measured in the IALSS 2003, New Brunswick's scores are above those of the United States in each of the three domains in which the United States participated.

6

Results of a 2003 survey - International comparison of average literacy scores

	Prose literacy	Document literacy	Numeracy	Problem solving
Performed better	Norway (290.1)	Norway (295.1)	Switzerland (289.8)	Norway (284.2)
	Bermuda (289.8)		Norway (284.9)	Switzerland (279.0)
	Canada (280.8)	Canada (280.6)	Canada (272.3)	Canada (273.8)
Lower than Canada	Bermuda (280.0)	Bermuda (269.7)	Bermuda (269.7)	Bermuda (272.8)
	New Brunswick (273)	Switzerland (276.6)	New Brunswick (262)	New Brunswick (265)
	Switzerland (272.1)	New Brunswick (270)	United States (260.9)	Italy (224.9)
	United States (268.6)	United States (269.8)	Italy (233.3)	
	Italy (229.1)	Italy (225.8)		

Notes:

- (Figures in brackets) are average scores of people 16-65 years of age.
- The United States did not include the problem solving domain.

Sources:

- *ALL 2003 Key Research Findings and HRSD Implications* - Presented by Satya Brink, Ph.D. Director, National Learning Policy Research - Learning Policy Directorate, May 2005
- *IALSS 2003 Key Policy Research Findings* - Presented by Satya Brink, Ph.D. Director, National Learning Policy Research - Learning Policy Directorate, November 2005.

Continued on next page

¹⁰ Statistics Canada, *The Daily - Adult Literacy and Life Skills Survey*, May 11, 2005.

Background Information - The international survey, Continued

Results of the survey – National comparison

The Canadian results of the *International Adult Literacy and Skills Survey* (IALSS) are shown in **Box 7**. It provides a comparison of average literacy scores in provinces and territories in 4 domains. Comments, by *Statistics Canada*¹¹, highlighting the results include the following.

- “The average proficiency scores of the adult population aged 16 and over in the Yukon, Alberta, Saskatchewan and British Columbia are above the Canadian averages across all four domains measured in the IALSS 2003 while those of New Brunswick, Newfoundland and Labrador and Nunavut are below.”
- “In New Brunswick, Quebec, Ontario and Manitoba, Francophones have lower average prose literacy scores than Anglophones.”

7 Results of a 2003 International survey - National comparison of average literacy scores in provinces and territories					
	Prose literacy	Document literacy	Numeracy	Problem solving	
Canadian average	281	281	272	274	
Better than average	Yukon (296) Saskatchewan (294) Alberta (289) British Columbia (288) Nova Scotia (286) Manitoba (283) Prince Edward Isl (282) NW Territories (280) Ontario (279)	Saskatchewan (294) Yukon (293) Alberta (290) British Columbia (290) Nova Scotia (284) Manitoba (283) NW Territories (280) Prince Edward Isl (281) Ontario (279)	Saskatchewan (284) Yukon (283) Alberta (281) British Columbia (279) Nova Scotia (272) Manitoba (271) Ontario (270) Prince Edward Isl (269) Quebec (269)	Yukon (285) Saskatchewan (284) Alberta (281) British Columbia (281) Nova Scotia (276) Manitoba (275) Prince Edward Isl (271) Ontario (271) Quebec (271)	
Lower than average	Quebec (275) New Brunswick (273) Nfld & Labrador (271) Nunavut (232)	Quebec (273) New Brunswick (270) Nfld & Labrador (269) Nunavut (234)	New Brunswick (262) Nfld & Labrador (257) Nunavut (220)	New Brunswick (265) Nfld & Labrador (262) Nunavut (227)	

Note: (Figures in brackets) are average scores of people 16–65 years of age.

Source: IALSS 2003 Key Policy Research Findings - Presented by Satya Brink, Ph.D. Director, National Learning Policy Research - Learning Policy Directorate, November 2005.

Continued on next page

¹¹ Statistics Canada, *Building on our Competencies: Canadian Results of the International Adult Literacy and Skills Survey*, Catalogue no. 89-617-XIE, ISBN 0-662-42116-7, November 2005, pages 9-10.

Background Information - The international survey, Continued

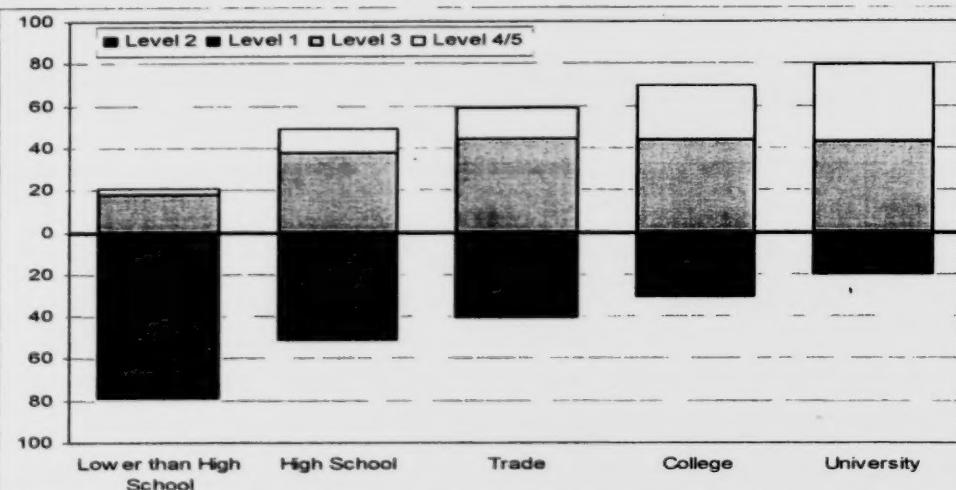
Some university graduates did not achieve the desired level 3

From our review of literature relating to the international survey, we found the following analysis of particular interest. **Box 8** shows, “*Higher levels of education are associated with higher levels of prose proficiency.*” In layman’s terms, the international survey results indicate that in Canada, approximately 20% of the university graduates and 50% of high-school graduates do not have the skills needed in today’s world.

8

Higher levels of education are associated with higher levels of Prose proficiency

Prose literacy levels by educational attainment, population aged 26-65 years, Canada, 2003



Source: *JALSS 2003 Key Policy Research Findings* - Presented by Satya Brink, Ph.D. Director, National Learning Policy Research - Learning Policy Directorate, November 2005.

Continued on next page

Background Information - The international survey, Continued

Similar results ten years later

Results of the 2003 survey were similar to those of the 1994 *International Adult Literacy Survey*, the world's first internationally comparative survey of adult skills (Box 9).

9

Little change in literacy proficiency between 1994 and 2003

"These findings were similar to those of the 1994 International Adult Literacy Survey, the world's first internationally comparative survey of adult skills. Contrary to expectations, the 2003 IALSS found little improvement in the overall literacy of adult Canadians since they were assessed a decade ago. In both years, about two in five 16 to 65 year olds scored below Level 3 in prose literacy.

Expectations were that the IALSS would show improvements to the nation's literacy performance. These expectations were based on several factors, including the likely retirement of older, less educated workers; the tendency of new immigrants to be more highly educated; and growth in the proportion of the Canadian-born population with post-secondary education.

Understanding why the expected improvement in literacy performances did not occur is clearly important but the answers are not simple..."

Source: Statistics Canada, *The Daily*, Wednesday, November 9, 2005, Catalogue 11-001-XIE, ISSN 0827-0465.

Background Information - Significant events

Significant events

Some of the significant events relating to adult literacy in New Brunswick are listed here. (This information was obtained from various documents reviewed by our office. Organization names and dates have not been verified.)

1960s - *International Literacy Day* is established in 1965 by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), and is celebrated around the world each year on September 8.

1970s - *Laubach Council* is formed with volunteers from Saint John and St. Stephen.

1980s

- The **federal government** creates *the National Literacy Secretariat* (NLS).
- The **provincial government**:
 - does a study which results with the goal to reduce the number of people who are illiterate,
 - proposes the basis of a community approach for the delivery of a provincial literacy program, and
 - community colleges create Literacy Coordinator positions at their nine campuses and offer adult upgrading at basic, intermediate and advanced levels.
- *Saint John Learning Exchange* (offering day and evening programs year long), the *Literacy Coalition of New Brunswick Inc.* (NBCL) and the *Fédération d'alphabétisation du Nouveau-Brunswick* (FANB) are formed.

1990s

- The United Nations General Assembly proclaims *International Literacy Year* to boost world literacy and focus attention on the important role literacy plays in the economic and social development of societies.
 - The **provincial government**:
 - creates the *Premier's Advisory Council on Literacy*, which produces a "Framework for Action",
 - appoints a *Minister of State for Literacy* in New Brunswick. A *Literacy Roundtable* sets a vision for literacy for the next five years. By the end of the 1990s, the position of *Minister of State for Literacy* ceases to exist and responsibility transfers to the Department of Education. The Minister creates the *Provincial Partners in Literacy* (PPL) as an advisory group.
 - introduces the *Community Academic Services Program* (CASP) and the *Competitive, Recognized and Educated Workforce Program* (CREW).
 - *Literacy New Brunswick Inc., Born to Read* (program providing free books to newborns) and the *Frontier College* are established in New Brunswick.
 - *International Adult Literacy Survey* (IALS) occurs in 1994.
- 2000** - The **provincial government** declares *New Brunswick Literacy Day* to be celebrated every year.
- 2003** - *International Adult Literacy and Skills Survey* (IALSS) occurs.
- 2004** - The *Council of the Federation* institutes an award to recognize literacy excellence in each province and territory annually.
- 2004** - The **provincial government** amalgamates adult literacy support within one Department under the *Adult Literacy Services Branch*. (Significant activities of *Adult Literacy Services* are listed later.)
- 2006** - The **federal government** reduces funding for literacy.
- 2007** - The **provincial government** appoints a *Select Committee on Life Long Learning* to report on the status of literacy. It also announces that it will release a literacy strategy with bold targets to increase literacy.

Background Information - Adult Literacy Services

Government's role

The importance of government having a role in literacy training is indicated in a report that was submitted to the *Provincial Partners in Literacy* (Minister's advisory committee) in 2002 (**Box 10**).

10

The Importance of government having a role in literacy training

"The importance of government and organizational leadership must be underlined. The stigma of illiteracy undermines the willingness of these members of our community to stand up for their concerns and needs. Their silent suffering, and the impact it has on our society, is hurting individuals and families and compromising the future of our communities. Their needs must be championed by those that are in a position to make a difference and to enact a long-term commitment to literacy training."

Source: *Comprehensive Training Needs Assessment for Literacy in New Brunswick, October 2002*, page 51.

Adult Literacy Services

- "Adult Literacy Services is responsible for supporting the advancement of adult literacy skills in the Province. The Branch's main responsibility is to coordinate the delivery of community-based adult literacy services. This is done by providing a range of free adult literacy training opportunities in both official languages in partnership with the private sector, communities and the non-profit organization, Literacy New Brunswick Inc." ... In 2006-07, the program "funded 120 Community Adult Learning Program (CALP) classes, which served over 1200 learners".¹²
- There are 16 staff members in the Adult Literacy Services branch of the Department. Staff members include adult literacy coordinators (working in nine regions of the Province to coordinate the delivery of community-based adult literacy services) and central office personnel who manage the program.
- More information is available via the Department's web site at <http://www.gnb.ca/0105/index-e.asp>.

Continued on next page

¹² Department's Annual Report 2006-2007, pages 12 & 15.

Background Information - Adult Literacy Services, Continued

Significant activities (Adult Literacy Services)

In April 2004, the government amalgamated the different components of adult literacy support within one Department. Some of the significant activities by Adult Literacy Services since 2004 are listed here. In addition to these, each year the Department promotes public awareness by celebrating New Brunswick Literacy Day in April and International Literacy Day in September. Also each year, the Department assists in presenting "*the Council of the Federation Literacy Award which recognizes outstanding achievement, innovative practice and excellence in literacy.*"¹³

- "Substantial changes were made to the delivery model for community-based adult literacy training, now known as the Community Adult Learning Program (CALP). The basic grant was increased to cover increases in the rate of remuneration for teachers and funding for related classroom and program costs. Communities now provide the classroom site as their contribution to the program. Common start and end date periods were introduced and quality standards relating to instruction and the learning environment were introduced."¹⁴
- New structure implemented - "Each of the CALP classrooms was managed by a local committee, which was replaced with a regional committee." Twelve regional committees operate throughout the Province.¹⁵
- CALP classrooms received computers and internet access.
- Released the *Adult and Lifelong Learning Quality Learning Agenda* (QLA), the government's then ten-year plan for adult and lifelong learning in New Brunswick in December 2005.
- Introduced AlphaRoute, an online literacy learning environment for low level readers, into CALP classes.
- The Workplace Essential Skills (WES) program was piloted and is being further developed. It provides accelerated academic qualification using PLAR (Prior Learning Assessment and Recognition), essential skills training and a workplace practicum.
- The CALP and the Community Access Centre Program are integrated to increase accessibility to a wider variety of learning options and to help adults gain the skills they need to transition to a knowledge economy. The integration will also incorporate the new WES curriculum.
- Supported two deaf literacy programs in Bathurst and Saint John.
- Implemented an online information management system to track CALP learner registration and progress.

¹³ www.councilofthefederation.ca - *The Council of the Federation – Key Initiatives - Literacy Award*

¹⁴ Information provided by the Department.

¹⁵ Information provided by the Department.

Background Information - Funding

Funding

The annual budget for Adult Literacy Services for 2006-2007 was \$3.4 million.¹⁶ **Box 11** shows actual spending for the period. In addition to providing grants, the Department provides support to adult literacy training in the form of literacy coordinators in the regions, professional development for literacy teachers, program management, as well as computers, internet access and textbooks for the classes.

11

Funding for Adult Literacy Services

Grants	\$2,076,000
Staff members & administration-related costs	\$991,000
Computers & related supplies	\$245,000
Textbooks & other materials	\$81,000
Total funding	\$3,393,000

Notes: Grants are provided to not-for-profit organizations to deliver free adult literacy training in both official languages. *Literacy New Brunswick Inc.* received grants totaling \$1,948,000.

Source: The Province's financial information system.

¹⁶ Province of New Brunswick, *Main Estimates 2006-2007*, March 2006, page 151.

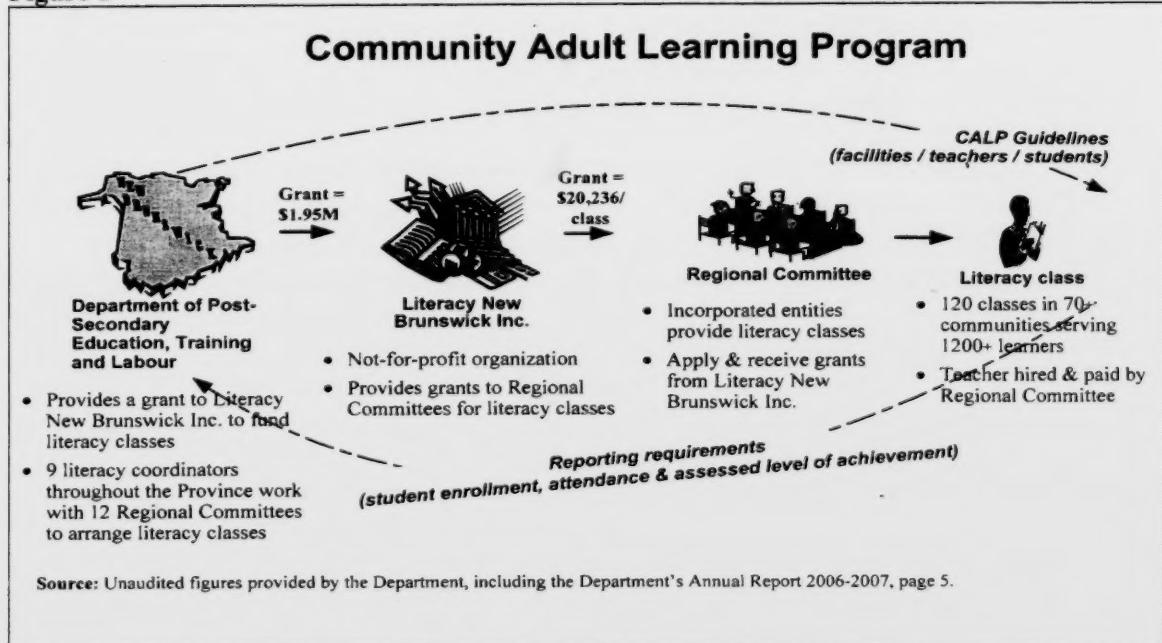
Background Information - Community Adult Learning Program

Objective of CALP

The Community Adult Learning Program (CALP) offers instruction in English and French, free of charge to adult learners 18 years of age and over. It offers academic services for grade levels one through nine and GED (General Educational Development) test preparation. The program has standardized curriculum and testing providing accreditation for further study; and, it is customized for individual learners' needs.

The objective of the Community Adult Learning Program (CALP) is to improve literacy levels in the province by bringing literacy training opportunities to adults in their own community. This is done in partnership with Literacy New Brunswick Inc. and the volunteer and private sectors in communities around the province.¹⁷ Figure 1 provides an overview of the program.

Figure 1



Continued on next page

¹⁷ <http://www.gnb.ca/0005/index-e.asp> – Adult Literacy – programs.

Background Information - Community Adult Learning Program, Continued

Learners within CALP The profile of learners within the CALP during 2004-05 is shown in **box 12**.

12

Profile of Learners within CALP

- 56% of learners were women; 44% were men.
- The average age of learners was 36; and the age distribution was as follows:
 - 32% were under 25
 - 20% were between 25 and 34 years
 - 23% were between 35 and 44 years
 - 15% were between 45 and 54 years
 - 10% were over 54 years of age
- The distribution at the learning levels was as follows:
 - 35% were in grade levels 1-6
 - 34% in grade levels 7-9
 - 31% were working toward their GED
- 60% of participants attended to improve their employability, attain their GED or to attain the skills needed for further training.

Note: Figures are for the year 2004-2005.

Source: <http://www.gnb.ca/0005/index-e.asp> – Adult Literacy – programs.

Background Information - The Department's partners

The Department's partners

The Adult Literacy Services branch works with several partners in providing adult literacy support (**Box 13**).

13 The Department works with several partners

Provincial Partners in Literacy

a working group, advisory to the Minister, to develop an effective strategy to guide the province's overall literacy initiative...¹⁸

Literacy New Brunswick Inc.

a non-profit organization that works in partnership with the Department and volunteer regional literacy committees to deliver literacy classes.

Regional Literacy Committees

volunteer organizations who work in cooperation with the Department to deliver adult literacy classes, which are funded by *Literacy New Brunswick Inc.*

CALP Adult Literacy Network

English-speaking literacy teachers.

New Brunswick Learners Network

English-speaking learners.

Literacy Coalition of New Brunswick Ltd.

a non-profit organization (formed in 1988) that carries out projects in the areas of literacy research, improving access and outreach; improving co-ordination and information sharing, improving public awareness and developing learning materials.

Laubach Literacy NB

a volunteer non-profit organization with 14 literacy councils province-wide. Tutors use the Each One Teach One methodology and other innovative approaches to help adults acquire better literacy skills. Their services are free and confidential.¹⁹

La Fédération d'alphabétisation du Nouveau-Brunswick (FANB)

a volunteer advocacy and action group with 16 regional literacy councils who promote literacy awareness in the regions. The Federation is the major voice for literacy in Francophone New Brunswick.

The National Adult Literacy Database (NALD)²⁰

receives funding in support of its mandate from a broad range of sources, including the Province of New Brunswick (since 1995). NALD is mandated to:

- benefit all literacy organizations by providing user-friendly, universal access to valuable literacy related information, resources, and services;
- help create national and regional literacy communities; and
- help literacy organizations across the country feel part of these communities.

Notes:

- Only the Department's main partners are listed here. The Department's *Policy Statement on Adult and Lifelong Learning* also lists communities and employers as partners.
- There are many other organizations that contribute to adult literacy, including service providers that deliver adult literacy programs (such as the *Saint John Learning Exchange* and *Frontier College*) and national groups (such as *The Movement for Canadian Literacy*, *La Fédération canadienne pour l'alphabétisation en français* and *The National Indigenous Literacy Association*).

Source: Information provided by the Department.

¹⁸ *Provincial Partners In Literacy - Terms Of Reference* (provided by the Department).

¹⁹ Information provided by the Department

²⁰ <http://www.nald.ca> - NALD - Evaluation of NALD 2002.

Objectives, Observations and Conclusions

In this section

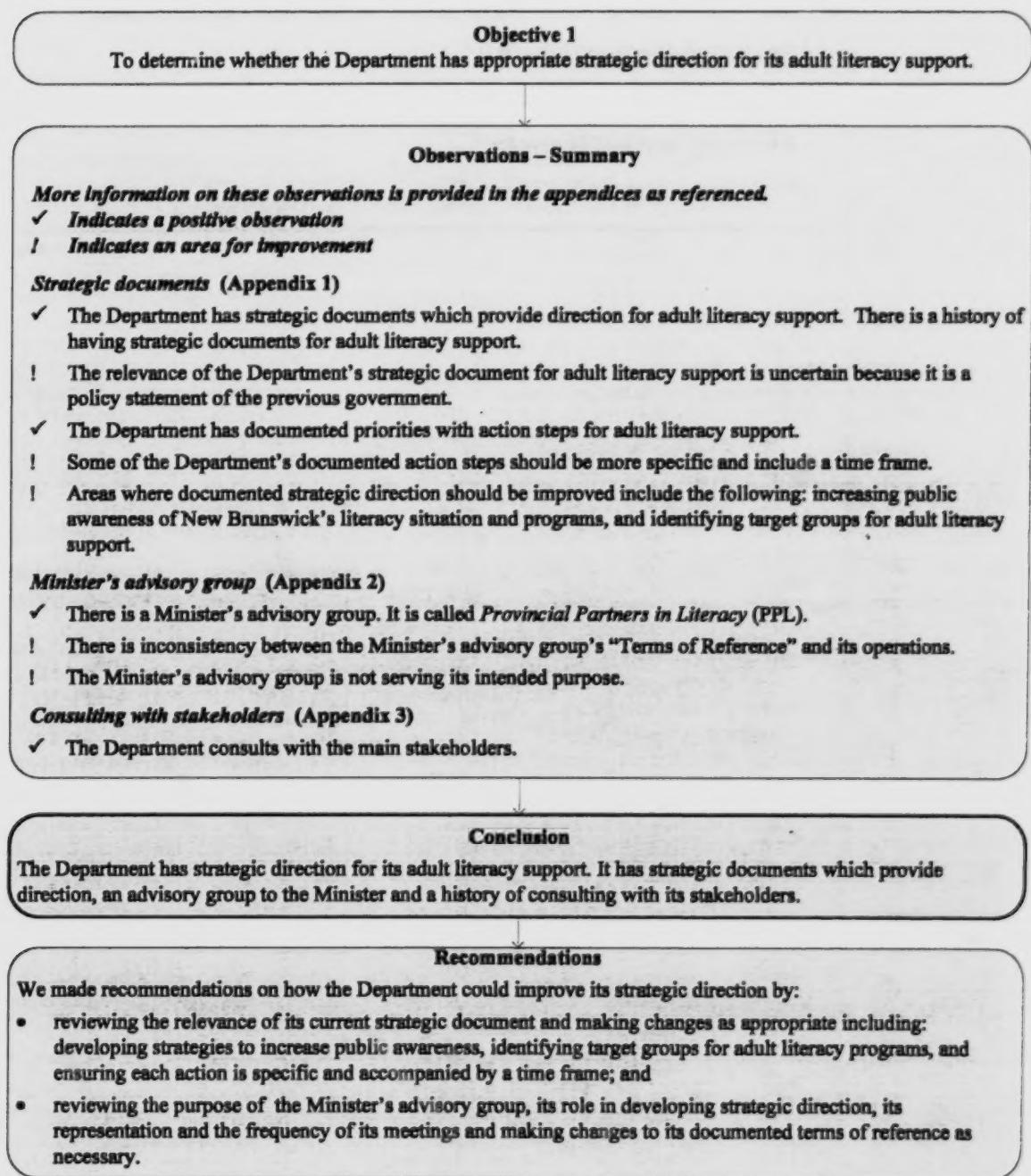
The purpose of this section is to present our observations and conclusion for each of our four objectives. This section contains the following topics:

- Strategic direction (**Figure 2**)
 - Control procedures (**Figure 3**)
 - Measuring results (**Figure 4**)
 - Performance reporting (**Figure 5**)
-

Continued on next page

Objectives, Observations and Conclusions, Continued

Figure 2 - Strategic Direction



Continued on next page

Objectives, Observations and Conclusions, Continued

Figure 3 - Control Procedures

Objective 2

To determine whether the Department has appropriate control procedures for its adult literacy support.

Observations – Summary

More information on these observations is provided in the appendices as referenced.

- ✓ *Indicates a positive observation*
- ! *Indicates an area for improvement*

Grant agreements (Appendix 4)

- ! The Department provides grants without a documented agreement with the grant recipient.

Literacy New Brunswick Inc. (Appendix 5)

- ! Literacy New Brunswick Inc. is no longer fulfilling the purpose for which it was established. Its purpose and function are no longer clear.
- ! There is inconsistency between Literacy New Brunswick Inc.'s "By-Laws" and its operations. We question the Department's relationship with the organization.

CALP documentation (Appendix 6)

- ✓ The Department has useful documents for the Community Adult Learning Program.

Monitoring the CALP (Appendix 6)

- ✓ Regional Literacy Coordinators are assigned the responsibility for monitoring the Community Adult Learning Program.
- ! A consistent method has not been developed for monitoring the Community Adult Learning Program and reporting the results to central office.

Conclusion

The Department does not have adequate control procedures for its adult literacy support. Written agreements with grant recipients are needed to ensure the funds are used for their intended purpose. While the Department has useful documents for the Community Adult Learning Program, consistent monitoring and reporting procedures are needed to ensure the consistent delivery of effective literacy classes and to provide central office with relevant information.

Recommendations

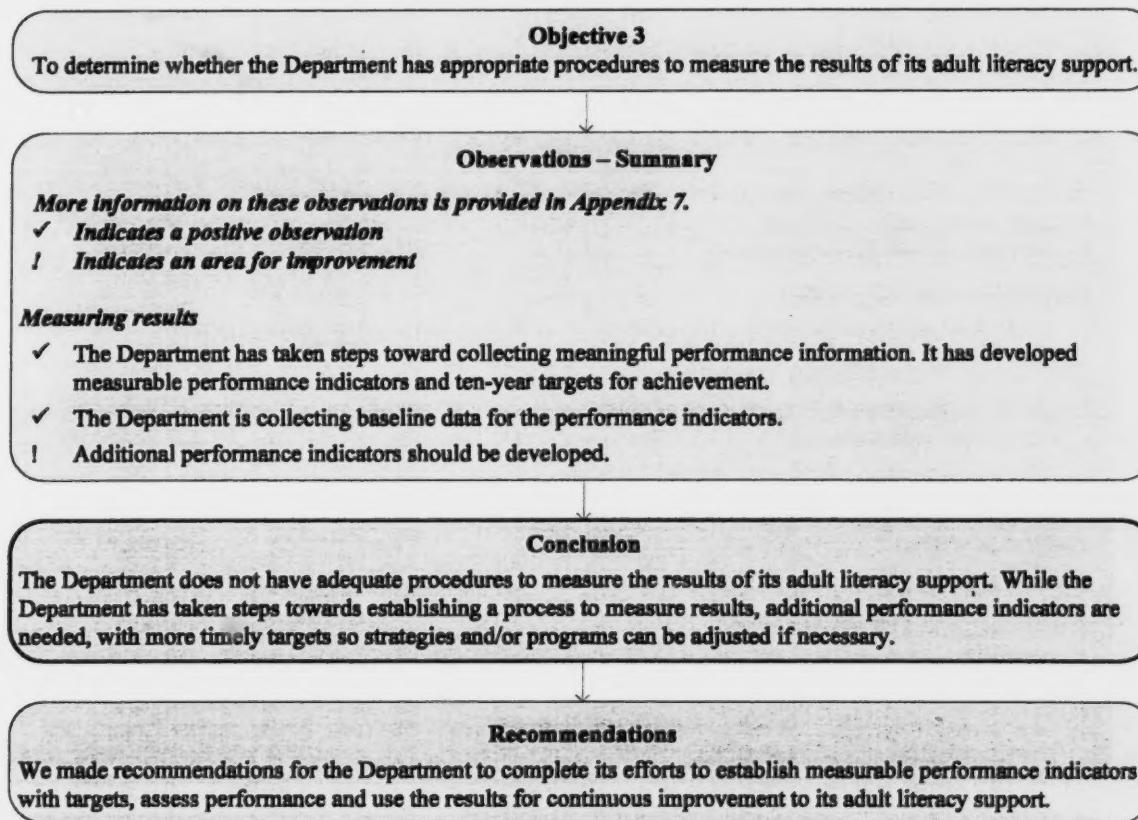
We made recommendations for the Department to improve its control procedures by:

- having signed written agreements with grant recipients,
- developing and documenting procedures for monitoring guidelines and reporting results to central office ; and
- reviewing the purpose of the Department's relationship with Literacy New Brunswick Inc. and making changes as necessary.

Continued on next page

Objectives, Observations and Conclusions, Continued

Figure 4 - Measuring Results



Continued on next page

Objectives, Observations and Conclusions, Continued

Figure 5 - Performance Reporting

Objective 4
To determine whether the Department has appropriate performance reporting on its adult literacy support.

Observations – Summary

More information on these observations is provided in Appendix 8.

- ✓ Indicates a positive observation
- ! Indicates an area for improvement

Public reporting on performance

- ! The Department does not report publicly on the performance of its adult literacy support. The Department is not communicating in its annual report to the Legislative Assembly the results and the impact of the support provided.

Conclusion

The Department does not have adequate performance reporting on its adult literacy support. (Since the Department does not have adequate procedures to measure the results of its adult literacy support, it is not in a position where it is able to appropriately report on performance.)

Recommendation

We made a recommendation for the Department to improve its accountability by reporting on the performance of its support to adult literacy in its annual report.

Appendix 1 – Details on Strategic Documents

In this section

The purpose of this section is to provide additional information on the observations shown in the chart presented earlier for objective 1 on strategic direction for adult literacy support.

This section contains the following topics:

- Strategic documents
- Department's *Strategic Plan 2005 - 2008*
- Division's *Policy Statement on Adult and Lifelong Learning*
- Goal and targets from the *Policy Statement*
- Objectives from the *Policy Statement*
- Priorities and actions from the *Policy Statement*
- Additional strategic issues
- Recommendations

Continued on next page

Appendix 1 – Details on Strategic Documents, Continued

Strategic documents

The Department has strategic documents which provide direction for adult literacy support. They are:

- The Department's *Strategic Plan 2005 - 2008*, and
- The Division's *Lifelong Learning: Quality Adult Learning Opportunities - Policy Statement on Adult and Lifelong Learning*.

The Department's *Strategic Plan 2005 - 2008* is the strategic plan for the entire Department.

The *Lifelong Learning: Quality Adult Learning Opportunities - Policy Statement on Adult and Lifelong Learning* is a specific strategy for the Adult Learning & Skills Division. It provides much more detail than the Department's strategic plan.

There is a history of having strategic documents for adult literacy support. In addition to the Department's current strategic documents, we also reviewed a document from 1991 titled, *Premier's Advisory Council on Literacy - Framework for Action* and a document from 2002 titled, *Provincial Partners in Literacy Report to the Government of New Brunswick*.

Department's "Strategic Plan 2005 – 2008"

The Department's *Strategic Plan 2005 - 2008* contains five goals. Each goal is presented with performance indicators. The goal relating to adult literacy is shown in Box 14.

14**Goal with performance indicators from the Strategic Plan****Goal:**

To increase access to and success in adult education and training.

Performance indicators

- I. An increase in the number of adult learners taking literacy training for the first time.
- II. An increase in the percentage of adult learners who improve their literacy skills by a full or partial grade level over the course of a program.
- III. An increase in the number of the Department's on-line adult learning products.
- IV. An increase in the number of persons who successfully complete New Brunswick Community Colleges or Apprenticeship and Occupational Certification programs.
- V. An increase in the number of assessments for course exemptions provided at New Brunswick Community Colleges and Apprenticeship and Occupational Certification.

Note: The above goal is one of five goals presented in the strategic plan.

Source: Department's *Strategic Plan 2005 - 2008*, March 2005.

Continued on next page

Appendix 1 – Details on Strategic Documents, Continued

Division's "Policy Statement on Adult and Lifelong Learning"

The *Lifelong Learning: Quality Adult Learning Opportunities - Policy Statement on Adult and Lifelong Learning (Policy Statement)* is a comprehensive strategic document, which includes strategic direction for adult literacy. It presents a goal, 10-year targets, and six objectives with action plans. It also identifies beliefs, values, strengths, challenges and partners in adult and lifelong learning.

The relevance of the Department's strategic document for adult literacy support is uncertain because it is a policy statement of the previous government. The document, *Lifelong Learning: Quality Adult Learning Opportunities - Policy Statement on Adult and Lifelong Learning* was made public in December 2005 as "Part of the Quality Learning Agenda – a Cornerstone of Greater Opportunity: New Brunswick's Prosperity Plan 2002-2012". In September 2006, the Province had a change in government.

The Department told us that programs continue and that the new government will develop a new strategy. We also noted that in November 2006, the Minister informed the Minister's Advisory Group that he would be working with the Minister of Education on a strategic plan for literacy.²¹ And, the following quote from the *Speech from the Throne* also indicates that a new strategic document will be developed: "...your government will release a literacy strategy designed to support bold targets to increase literacy to the levels necessary for self-sufficiency."²²

Continued on next page

²¹ Provincial Partners in Literacy – Minutes, November 2006, page 4

²² *Speech from the Throne* - Second session of the 56th Legislative Assembly of New Brunswick, November 27, 2007, page 11

Appendix 1 – Details on Strategic Documents, Continued

Goal and targets from the “Policy Statement”

“New Brunswickers embrace lifelong learning and a sustained learning culture” is the goal stated in the *Policy Statement*. Ten-year targets to be used to measure success are presented in the document (**Box 15**). While one target is specifically labeled “*Adult Literacy*”, there are other targets that directly relate to adult literacy, such as the target on the participation rate in adult learning and the target involving the participants of the Community Adult Learning Program.

15 | Ten-year targets from the *Policy Statement*

Targets	Indicates
A Lifelong Learning Culture	
<ul style="list-style-type: none"> • New Brunswick's participation rate in adult education and learning will increase by 25%. • New Brunswick will rank among the top five provinces in Canada in the proportion of its residents with post-secondary credentials. 	<ul style="list-style-type: none"> • New Brunswickers of all ages value learning and education. • New Brunswickers are choosing to participate in and are successfully completing post-secondary studies.
Adult Literacy	
<ul style="list-style-type: none"> • New Brunswick's adult literacy levels will increase to meet the Canadian average. 	<ul style="list-style-type: none"> • New Brunswickers recognize higher level literacy skills help them to participate more fully in society and in the knowledge-based economy.
Prior Learning Assessment and Recognition	
<ul style="list-style-type: none"> • New Brunswick will have 80% of participants in the Community Adult Learning Program also participating in a Prior Learning Assessment and Recognition (PLAR) process. • New Brunswick post-secondary institutions will increase the number of recognized credit transfers among institutions. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prior Learning Assessment and Recognition is a process that expands adult learners' opportunities. • Credit transfers are providing more choices and flexibility for New Brunswickers who wish to pursue post-secondary educational opportunities.
Workplace Essential Skills	
<ul style="list-style-type: none"> • The number of workplace essential skills certificates granted will be comparable to the number of General Educational Development (GED) certificates issued. 	<ul style="list-style-type: none"> • New Brunswickers recognize that workplace essential skills are valuable skills.
New Brunswick Public Library Service	
<ul style="list-style-type: none"> • In 2012, New Brunswick will exceed the national average for the percentage of the total population that are registered public library users. • New Brunswick will meet the national average investment per capita on public library collections annually. 	<ul style="list-style-type: none"> • The New Brunswick Public Library Service is responding to New Brunswickers' needs. • New Brunswickers have access to quality library resources in order to pursue their lifelong learning goals.

Source: *Lifelong Learning: Quality Adult Learning Opportunities - Policy Statement on Adult and Lifelong Learning*, December 2005, page 21.

Continued on next page

Appendix 1 – Details on Strategic Documents, Continued

Objectives from the “Policy Statement”

The *Policy Statement* contains six objectives (**Box 16**). While each of the six objectives likely impact adult literacy, the second objective is specifically directed at improving adult literacy.

16 | objectives

- I. Increase Participation Levels in Adult and Lifelong Learning in New Brunswick
- II. Improve Literacy Skills of Adults in New Brunswick
- III. Increase Learning and Employment Opportunities Through the Use of Prior Learning Assessment and Recognition
- IV. Increase Opportunities For New Brunswickers Through Workplace Essential Skills Training and Expanded Certification Services
- V. Increase Learning and Training Opportunities for Working Adults
- VI. Improve Access to Public Library Services to Support Lifelong Learning

Source: *Lifelong Learning: Quality Adult Learning Opportunities - Policy Statement on Adult and Lifelong Learning*, December 2005, page 22.

Priorities and actions from the “Policy Statement”

The Department has documented priorities with action steps for adult literacy support. We compliment the Department on the comprehensiveness of its documented strategic direction for adult literacy. In addition to having a goal with objectives, priorities and actions are also documented. For its objective to, “*Improve literacy skills of adults in New Brunswick*”, there are three priorities with a total of 23 actions (**Box 17**).

Some of the Department’s documented action steps should be more specific and include a time frame. For example, the first stated action to “*develop and implement new quality standards to support high quality adult literacy training; including standards for instruction, instructor qualifications, results measurement and reporting, and learning facilities*” is specific but should include a time frame. The second stated action to “*Encourage professional development for literacy instructors*” is vague and does not state what will be done for literacy instructors or when it will be done.

We believe that the Province’s strategic direction for adult literacy support could be enhanced if all actions were specifically stated and accompanied by a time frame.

Continued on next page

Appendix 1 – Details on Strategic Documents, Continued

17**The Department's priorities and actions to "Improve literacy skills of adults in New Brunswick".*****We will implement a revised model for quality literacy training***

Specific actions we will take include:

- Develop and implement new quality standards to support high quality adult literacy training; including standards for instruction, instructor qualifications, results measurement and reporting, and learning facilities.
- Encourage professional development for literacy instructors.
- Support the establishment of community based regional adult literacy committees to oversee the delivery of adult literacy training services.
- Focus on learner-centred services and training to improve learner outcomes and develop more effective learners.
- Continue to evaluate online learning and assessment tools and incorporate them into program delivery.
- Use an integrated approach to promoting and delivering adult learner services and adult literacy training.
- Facilitate the learner's transition from community-based literacy training to further education and training and stable employment.
- Encourage partnerships between health and literacy organizations.
- Within one year we will establish standards for initial learner assessment and academic placement.
- Within one year we will establish standards for curriculum, resource materials and testing.
- Within two years we will establish standards for instructor qualifications and experience, using a "competency-based" approach.
- Within two years we will provide online assessment services.

We will focus on raising adult literacy levels so that New Brunswickers can participate more fully in the labour force

Specific actions we will take include:

- Work to assist adults who are in the workforce, or who want to enter the workforce, increase their literacy skills.
- Encourage training for literacy volunteers.
- Introduce new modes of delivery, such as online training, to provide a blended learning approach to literacy training.
- Incorporate workplace essential skills in literacy training.
- Collaborate with literacy groups to increase participation in adult literacy training.
- Recognize contributions of volunteers.

We will encourage small and medium-sized enterprises to support workplace adult literacy training

Specific actions we will take include:

- Assist small and medium-sized enterprises deliver work-based literacy training that meets employers' and workers' needs.
- Encourage flexible working arrangements that accommodate workers' learning needs.
- Work with communities, employers, employer groups, unions, public libraries, Community Access Centres and others to improve delivery of literacy training for adults in the workforce.
- Encourage employers to create a "literacy-rich" work environment that provides workers with opportunities to use and improve their literacy skills.
- Recognize employers that are committed to helping their employees raise their literacy levels.

Note: The above objective on improving literacy skills is one of six objectives explained in the *Policy Statement*.

Source: *Lifelong Learning: Quality Adult Learning Opportunities - Policy Statement on Adult and Lifelong Learning*.

Continued on next page

Appendix 1 – Details on Strategic Documents, Continued

Additional strategic issues

Areas where documented strategic direction should be improved include:

- increasing public awareness of New Brunswick's literacy situation, and
- identifying target groups for adult literacy programs.

Public awareness of New Brunswick's literacy situation

From our review of the 1991 report *Premier's Advisory Council on Literacy*, we noted that the strategies focused on: delivering literacy programs, establishing partnerships, and creating greater public awareness. The strategies were consistent with the objectives for the International Literacy Year. Both the establishment of community-based adult literacy classes and the partnership with *Literacy New Brunswick Inc.* followed the initial strategy.

The current strategy (*Policy Statement*) enhances adult literacy programs by introducing quality standards and expands programs to include new components, such as workplace essential skills. The current strategy also involves creating new and enhancing existing partnerships.

We believe the area of public awareness remains a challenge. We believe that strategies are needed for increasing public awareness of New Brunswick's literacy situation and the programs available, and for promoting improvement in literacy skills.

Target groups for adult literacy programs

The current strategy does not specifically state the target group(s) for adult literacy programs. From our review of the 1991 report *Premier's Advisory Council on Literacy*, we noted that the Council suggested that literacy training be targeted for different groups with different training needs.

The Council²³ recognized that each individual does not have the same literacy goal. *"While some individuals may wish to increase literacy skills in order to access jobs or further education and training, others may have more social or personal goals."* The Council also recognized that *"people will vary in the beginning level of literacy training they require."* It stated, *"there will need to be different solutions for different situations, and some priorities may have to be set."*

The Department told us that it supports different literacy programs, such as Laubach Literacy (which provides one-on-one tutoring), workplace literacy programs and a recent program for the deaf.

While the Department has developed a profile of adult learners who attend CALP literacy classes, we believe that developing a profile of potential learners and their needs may help the Department attain its objective to, *"improve literacy skills of adults in New Brunswick"*. We believe the Province's strategic direction for adult literacy support could be enhanced if target groups and their needs were identified, priorities established and programs adjusted if necessary.

Continued on next page

²³ Province of New Brunswick, *Premier's Advisory Council on Literacy - Framework for Action*, Feb. 1991, pages 3-5.

Appendix 1 – Details on Strategic Documents, Continued

Recommendations

- *The Department should determine the relevance of its current strategic approach ("Policy Statement on Adult and Lifelong Learning") and update it as necessary.*
 - To enhance the strategic direction for its adult literacy support, *the Department should develop strategies to increase public awareness of New Brunswick's literacy situation and the programs available, and to promote improvement in literacy skills.*
 - To provide better strategic direction for its adult literacy support, *the Department should ensure that strategic documents identify target groups and their needs for adult literacy programs.*
 - To facilitate the implementation of its strategic plan for adult literacy support, *the Department should ensure that each action is specific and accompanied by a time frame.*
-

Appendix 2 – Details on the Minister’s Advisory Group

In this section

The purpose of this section is to provide additional information on the observations shown in the chart presented earlier for objective 1 on strategic direction for adult literacy support.

This section contains the following topics:

- Minister’s advisory group (PPL)
- Responsibilities of PPL
- Recent operations of PPL
- Meeting frequency of PPL
- Membership of PPL
- Recommendations.

Continued on next page

Appendix 2 – Details on the Minister’s Advisory Group, Continued

Minister’s advisory group (PPL)

There is a Minister’s advisory group. It is called Provincial Partners in Literacy (PPL). Our understanding of the history of the advisory group is the following.

- In 1991 the Premier’s Advisory Council on Literacy indicated, “*After this year, this framework will be passed over for implementation to an Advisory Committee on Literacy.*” The Department told us that the advisory committee was formed in 1995 and has had different titles over time.
- Currently the Minister’s advisory group is called *Provincial Partners in Literacy (PPL)* and it has documented *Terms of Reference*.

Provincial Partners in Literacy - Terms of Reference states its description as follows.

- “*Provincial Partners in Literacy is a working group: advisory to the Minister of Post-Secondary Education, Training and Labour to develop an effective strategy to guide the province’s overall literacy initiative; comprised of representatives of ...*”

Responsibilities of PPL

The responsibilities of *Provincial Partners in Literacy* are documented in their *Terms of Reference (Box 18)*.

18

Responsibilities of Provincial Partners In Literacy

- 1) To renew the vision of the province’s literacy initiative as it pertains to Anglophone and Francophone and First Nations communities throughout the province.
- 2) To provide co-ordination and leadership for the province’s literacy initiative.
- 3) To facilitate communication among members of the literacy community as a means of creating partnerships and synergy within the literacy community and departments of government having a mandate to address literacy matters.
- 4) To promote the importance of improving the literacy levels of all New Brunswickers.
- 5) To document and assess literacy resources as a means of determining optimum utilization of resources.
- 6) To collectively undertake pro-active measures to move the province’s literacy agenda forward in keeping with the vision of the initiative.
- 7) To recommend a process to evaluate the effectiveness of the literacy initiatives in the province.

Source: *Provincial Partners In Literacy - Terms of Reference (provided by the Department)*

Continued on next page

Appendix 2 – Details on the Minister’s Advisory Group, Continued

Recent operations of PPL

There is inconsistency between the documented responsibilities of PPL and its recent operations. While there is evidence that PPL has done work to advise the Minister and help develop a “strategy to guide the province’s overall literacy initiative”²⁴, recently it has not been directly involved.

The following events provide evidence of PPL’s past involvement in developing strategic direction for adult literacy support.

- A report titled, *Provincial Partners in Literacy Report to the Government of New Brunswick* was prepared in 2002. The introduction states, “PPL has been actively consulted over the last four years and its contribution adds enormous value to the Government of New Brunswick’s efforts to advance literacy in the province.” “the Minister... charged the PPL with the task of reviewing the current adult literacy situation in the province and making recommendations to Government for adult literacy in the future. This document will present recommendations for future literacy activities in New Brunswick.”²⁵ In addition to ten recommendations, the report contained a vision for PPL and the province, with four objectives and an action plan for pursuing the vision.
- A report titled, *Comprehensive Training Needs Assessment for Literacy in New Brunswick* was submitted to PPL in October 2002. The study included “twenty-four recommendations that outline a comprehensive action plan for establishing and acting on a commitment to a provincial strategy for literacy.”²⁶
- A 2003 report titled, *Perceptions of New Brunswick Adult Literacy Services* was submitted to PPL. The study involved individuals (students, partners and volunteers) not directly served by the Community Adult Learning Program. The findings complemented those of the previous year’s report.

The following observations provide evidence of PPL’s recent lack of involvement in developing strategic direction for adult literacy support. They suggest that PPL may not be fulfilling its responsibilities.

- The Department told us that the 2005 *Policy Statement* (the division’s strategic document) was prepared without PPL’s involvement. Our review of minutes of PPL meetings also indicated that while the committee was informed of the *Policy Statement*, it did not have direct input. Being involved with the development of the *Policy Statement*, which serves as the strategic document for adult literacy support, fits PPL’s description to help develop a “strategy to guide the province’s overall literacy initiative”.
- Minutes of PPL’s meetings since December 2004 indicate that they are sessions for sharing information rather than for developing new strategies and initiatives. Representatives report on their past and upcoming activities.

Continued on next page

²⁴ Provincial Partners In Literacy – Terms of Reference – Description of PPL.

²⁵ Provincial Partners In Literacy - Report To The Government Of New Brunswick, October 2002, page 1.

²⁶ Comprehensive Training Needs Assessment for Literacy in New Brunswick, 2002, Page 53.

Appendix 2 – Details on the Minister’s Advisory Group, Continued

Meeting frequency of PPL

Regular meetings are necessary in order for PPL to serve its role and fulfill its responsibilities. The description of PPL indicates its important role as a “working group... to develop an effective strategy to guide the province’s overall literacy initiative.” Its seven documented responsibilities are demanding. According to its *Terms of Reference*, “Meetings shall be called up to three times a year.”

The meeting frequency has varied from none to three times a year (Box 19). PPL did not meet during 2007; the last meeting was November 2006. The Department expects PPL will meet again in the spring of 2008.

19 Meeting frequency of Provincial Partners in Literacy									
Year	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999
# of meetings	0	3	2	1	1	2	3	3	2
Source: Dates of PPL meetings were provided by the Department.									

Continued on next page

Appendix 2 – Details on the Minister’s Advisory Group, Continued

Membership of PPL

Membership of the committee may not be complete. The Division’s strategic document (*Policy Statement*) states: “Our success in creating a culture of lifelong learning in New Brunswick is dependent on the commitment and cooperation of all partners in learning.” The *Policy Statement* identifies key partners and summarizes their main roles.

The *Terms of Reference* states the membership of PPL.

Comparing the key partners identified in the *Policy Statement* to PPL’s membership (**Box 20**), we note that not all key partners are represented. While adult learners, organizations and government are represented in PPL, other key partners (such as workplaces) are not.

20 Comparing “Partners in Adult and Lifelong Learning” to “Membership of PPL”	
Partners in Adult and Lifelong Learning	Membership of PPL
<ul style="list-style-type: none"> • Adult learners • Communities • Public Libraries • Post-Secondary Institutions • Workplaces • Organizations, Agencies and Associations • Governments 	<p>Representatives named by each of the following:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2 adult literacy learners (one Anglophone and one Francophone) • 2 teachers (one Anglophone and one Francophone) • First Nations representative. • Literacy Coalition of New Brunswick Ltd. (2) • Laubach Literacy New Brunswick (2) • Literacy New Brunswick Inc. (2) • Fédération d’alphabétisation du Nouveau-Brunswick (2) • Department of Education • Department of Postsecondary Education, Training and Labour
Sources:	
<ul style="list-style-type: none"> • Partners In Adult and Lifelong Learning - <i>Lifelong Learning: Quality Adult Learning Opportunities - Policy Statement on Adult and Lifelong Learning</i>, page 14. • Membership of PPL - <i>Provincial Partners in Literacy - Terms of Reference</i>. 	

Continued on next page

Appendix 2 – Details on the Minister’s Advisory Group, Continued

- Recommendations**
- *The Department should review the purpose of the Minister’s advisory group, and its role in developing strategic direction, and make changes to its documented terms of reference as necessary.*
 - *The Department should ensure that the representation in the Minister’s advisory group and the frequency of its meetings allow the advisory group to serve its purpose.*
-

Appendix 3 – Details on Consulting with Stakeholders

In this section

The purpose of this section is to provide additional information on the observations shown in the chart presented earlier for objective 1 on strategic direction for adult literacy support.

This section contains one topic - Consulting with stakeholders

Consulting with stakeholders

The Department consults with the main stakeholders. Obtaining information from the stakeholders is fundamental to developing strategic direction.

Consulting with stakeholders also provides the opportunity to obtain feedback on a program, which allows a program to evolve and improve. It also provides the opportunity for partnerships to develop.

The government has consulted with the public on adult literacy on several occasions (**Box 21**). The Department's intent to continue to work with the stakeholders is demonstrated in its *Policy Statement (appendix 1)*, which recognizes the value of partners, identifies partners and provides action steps which involve partnerships. And, the Department told us that the *Select Committee on Life Long Learning* plans to meet with stakeholders during the fall of 2008. (The *Select Committee on Life Long Learning* was appointed in July 2007 and is responsible for "inquiring into and reporting on the status of literacy in New Brunswick and of making recommendations regarding measures to improve literacy levels in the Province ..."²⁷.)

21 Consultations with the public on adult literacy

• **The Premier's Advisory Council on Literacy (1990)**

"Over the course of 1990, representatives of government, business, the literacy movement, educators and labour worked diligently to collectively find the solutions to a situation that concerns and affects us all."²⁸

• **Minister of State for Literacy's Round Table on Literacy (1997)**

We reviewed the document, "Charting Literacy's Future Together – April 21-22, 1997 – Compilation of Group Activities" which indicated that stakeholders addressed strategic issues such as: a vision of literacy, supports and challenges, and action steps.

• **Provincial Partners in Literacy (1999 – present)**

In addition to government representatives, *Provincial Partners in Literacy* consists of representatives from non-governmental organizations and literacy classes.

• **Other consultations reported in the Department's 2004-2005 Annual Report**

"Consultations were held with literacy nongovernmental organizations (NGOs), stakeholders, staff and volunteers involved in program delivery to ensure that all are well served by the changes to be made to the community-based literacy initiative, the Community Academic Services Program (CASP)."

²⁷ Province of New Brunswick, *Notice of Motion 81*, July 5, 2007.

²⁸ *Premier's Advisory Council on Literacy - Framework for Action - Foreword*

Appendix 4 – Details on Grant Agreements

In this section

The purpose of this section is to provide additional information on the observations summarized in the chart presented earlier for objective 2 on control procedures for adult literacy support.

This section contains the following topics:

- Grant recipients
- Original grant agreement with *Literacy New Brunswick Inc.*
- Recommendations

Grant recipients

The annual budget for *Adult Literacy Services* for 2006-2007 was \$3.4 million. Most of this (approximately \$2.1 million) was expended as grants, with the remaining expended on salaries, computers, textbooks and other administrative costs.

A grant agreement serves as a control measure. A typical grant agreement states the purpose of the funds and the responsibilities of the grant recipient, in addition to the amount and timing of the grant payments and how excess funds should be handled.

The Department provides grants without a documented agreement with the grant recipient. Box 22 shows the organizations that received a grant from the Department in fiscal 2006-2007, along with the grant amount and the presence of a grant agreement with the recipient.

22 | Organizations receiving grants from Adult Literacy Services

Organization	Grant Amount	Signed Grant Agreement?
Literacy New Brunswick Inc.	\$1,948,000	No
Laubach Literacy	\$70,000	No
National Adult Literacy Database	\$37,500	No
9 Literacy Councils	From \$1,100 to \$3,200 each, totaling \$20,000	Grant application process was followed.

Source: Unaudited figures from the Department.

Continued on next page

Appendix 4 – Details on Grant Agreements, Continued

Original grant agreement with Literacy New Brunswick Inc.

We examined a signed “*Agreement on Funding for Community Based Literacy Programs*” between the *Government of New Brunswick* and *Literacy New Brunswick Inc.* for the period April 1992 to 31 March 1993.

We thought the agreement was very comprehensive and could serve as a useful reference for future agreements. It stated the following goal, “*New Brunswick recognizes the need to increase the literacy levels of its adult citizens, and has set as a goal to significantly improve the literacy levels of its adult citizens over the next four(4) years*”. The agreement also included objectives, strategic priorities, definitions, the amount (\$800,000.) and the purpose of the grant, record keeping responsibilities of *Literacy New Brunswick Inc.*, and program evaluation responsibilities of the Department. Appendices to the agreement provided guidelines for community literacy programs which included: responsibilities of the Department’s literacy coordinators and the community committees, qualifications of the literacy class facilitator, and the process for *Literacy New Brunswick Inc.* to use in disbursing funds to the community committees.

The agreement made reference to new funding the following year “*under a similar agreement.*” The Department told us that while a similar agreement has not been signed since the original, annual funding to *Literacy New Brunswick Inc.* has continued under the same intent as the original agreement.

Recommendations

- To enhance the accountability for its adult literacy support, ***the Department should ensure an agreement is signed with each grant recipient.***
 - To ensure the terms of an agreement are followed, ***the Department should assign the responsibility for monitoring agreements with grant recipients.***
-

Appendix 5 – Details on *Literacy New Brunswick Inc.*

In this section

The purpose of this section is to provide additional information on the observations summarized in the chart presented earlier for objective 2 on control procedures for adult literacy support.

This section contains the following topics:

- *Literacy New Brunswick Inc.*
- Observations on its operations
- Non-compliance with its By-Laws
- Recommendations

Literacy New Brunswick Inc.

Literacy New Brunswick Inc. (Box 23) receives a grant from the Province (approximately \$2,000,000 in 2007) and in turn it provides grants to volunteer Regional Literacy Committees to deliver literacy classes.

23

Literacy New Brunswick Inc.

"Literacy New Brunswick Inc. is a non-profit organization with no direct government involvement. It has been established to provide an organizational and institutional focus for private sector, community and voluntary literacy efforts. Literacy New Brunswick Inc. has a 10 member private sector Board of Directors with representatives drawn from business, labour and local communities as well as ex officio provincial government representation. This broadly-based representation will enable the Board to develop programs to secure funding and other support from a wide variety of sources, and to manage and distribute funds to literacy initiatives throughout the Province. Literacy New Brunswick Inc. will provide a focal point to allow government to act in partnership with the private sector and local communities in the pursuit of common literacy objectives."

Source: *Community-Based Literacy in New Brunswick*, April 1992, page 5.

Continued on next page

Appendix 5 – Details on *Literacy New Brunswick Inc.*, Continued

Observations on its operations

We believe “Literacy New Brunswick Inc.” is no longer fulfilling the purpose for which it was established and that its purpose and function are no longer clear. While *Literacy New Brunswick Inc.* was originally established as a separate legal corporation, our observations cause us to question if it is still, in substance, functioning as a distinct legal entity (**Box 24**).

24

Observations on Literacy New Brunswick Inc.

Observations suggesting *Literacy New Brunswick Inc.* IS active

The CALP grant program is operating. *Literacy New Brunswick Inc.* provides grants to Regional Literacy Committees, which deliver literacy classes in communities.

Audited financial statements are prepared each year. We saw audited annual statements for the years 2004 – 2007.

Documents are issued using *Literacy New Brunswick Inc.’s name.* We examined copies of cheques and letters that had been issued in 2007.

Observations suggesting *Literacy New Brunswick Inc.* is NOT active

***Literacy New Brunswick Inc.* is not complying with some of its By-Laws** as indicated in **Box 25**.

Little fund-raising from the private sector in recent years. The Department of Advanced Education and Labour’s Annual Report in 1993-94 stated that *Literacy New Brunswick Inc.* had conducted its second fundraising drive resulting in \$470,000 from the private sector. Our review of the audited financial statements for the fiscal year ended March 2007 indicated revenue from fundraising and private donations totaled approximately \$6,700 and fundraising expenses were approximately \$10,400.

No strategic plan. A strategic planning session was held in 2001 and draft documents were started, but not completed.

***Literacy New Brunswick Inc.* has not produced an annual report since 2001.**

Literacy New Brunswick Inc.’s letterhead used in 2007 lists nine names down the side, which the reader could assume to be board members. The Department told us that there are only two active board members.

***Literacy New Brunswick Inc.* has staff members who appear to be employees of the Department** because they appear on the Department’s organizational chart; they are listed within the PNB Directory and they have a PNB email account; and they work within the Department, using the Department’s office space, equipment and supplies.

Continued on next page

Appendix 5 – Details on *Literacy New Brunswick Inc.*, Continued

Non-compliance with its By-Laws

There is inconsistency between Literacy New Brunswick Inc.'s By-Laws and its operations. Our review of the corporation's by-laws and the minutes of the last meeting of the corporation's board of directors indicated that *Literacy New Brunswick Inc.* is not complying with some of its by-laws (Box 25).

25

Specific by-laws of *Literacy New Brunswick Inc.* that are not being followed

By-law

#7 Annual meetings. *The annual meeting of the members required by section 101 of the Act shall be held at any place within New Brunswick, on such day in each year and at such time as the directors may by resolution determine. At annual meetings there shall be presented a report of the directors of the affairs of the Corporation for the previous year, a financial statement of the Corporation and the auditor's report thereon as required by the Act, and such other information or reports relating to the Corporation's affairs as the directors may determine.*

#16 Number and powers of Directors. *The affairs of the Corporation shall be managed by a board of directors consisting of ten (10) directors. The directors may exercise all such powers and do all such acts and things as may be exercised or done by the Corporation and are not by the by-laws of the Corporation or by statute expressly directed or required to be done by the Corporation at a meeting of members.*

#24 Quorum and voting. *Six directors shall constitute a quorum for the transaction of business. Questions arising at any meeting of directors shall be decided by a majority of votes. ...*

#31 Election and appointment. *The board of directors shall annually or more often as may be required elect a President and appoint one or more Vice-Presidents, a Secretary and a Treasurer. ...*

#53 Auditors. *The members shall, at each annual meeting, appoint an auditor to audit the accounts of the Corporation to hold office until the next annual meeting of members provided that the directors may fill any casual vacancy in the office of auditor. The remuneration of the auditor shall be fixed by the board of directors. ...*

Source: By-laws of *Literacy New Brunswick Inc.* signed and dated April 1991.

Our observations

While we were unable to determine the date of the last annual meeting of *Literacy New Brunswick Inc.*, we were able to determine that there has not been one since 2002.

An active Board of Directors does not exist.

- While the list of Board members provided by the Department included seven names, five of the seven were listed as "inactive".
- Since the last face-to-face meeting in November 2002, there has been only one meeting of the Board. It was a teleconference meeting in March 2004. The meeting's minutes indicated that only three members were present.

At the last meeting of Directors on March 2004, the Minutes indicate that only three directors were present. The Minutes record three decisions that were "approved unanimously by the Board". One decision was to give signing authority on behalf of the Board to the incoming LNBI Executive Director, and the other two decisions involved transferring funds between accounts.

The officers are not elected annually.

While audited financial statements are prepared annually, the auditor is not appointed at an annual meeting.

Continued on next page

Appendix 5 – Details on *Literacy New Brunswick Inc.*, Continued

Recommendations

- *The Department should review the purpose of its relationship with Literacy New Brunswick Inc. and continue the relationship only if Literacy New Brunswick Inc. becomes an active vital organization* (with full board representation, regular meetings, a strategic plan, an operating plan and compliance with its by-laws.)
 - The Department’s “Community Adult Learning Program - Procedures Manual” (May 2006) provides the Department’s expectations of a Regional Literacy Committee. The manual indicates a committee needs an organizational structure, a strategic plan, an operational plan and should meet at least four times a year. *The Department should have the same, if not greater, expectations of sound organizational practices from Literacy New Brunswick Inc. as it has from the Regional Literacy Committees.*
-

Appendix 6 – Details on CALP Documentation & Monitoring

In this section

The purpose of this section is to provide additional information on the observations summarized in the chart presented earlier for objective 2 on control procedures for adult literacy support.

This section contains the following topics:

- Program documentation for CALP
- Monitoring of CALP
- No documented monitoring and reporting practices
- Recommendations

Program documentation for CALP

The Department has useful documents for the Community Adult Learning Program. Useful program documentation supports consistent program delivery. The program's key documents are listed in **Box 26**. We reviewed these documents and thought they were both comprehensive and user-friendly.

26

Key documents for the Community Adult Learning Program (CALP)

Document	Purpose
<i>Terms of Reference</i>	The "Regional Committee Terms of Reference" provides direction on the mandate and the responsibilities of a Regional Literacy Committee, the committee members' representation and responsibilities, the structure of meetings and the use of sub-committees.
<i>Procedures Manual</i>	The "Procedures Manual" provides guidance to Regional Literacy Committees on organizational structure, roles and responsibilities, the development of a strategic plan and operational plans, and conducting meetings.
<i>Guidelines for learners, teachers and facilities</i>	"Community Adult Learning Program Guidelines" provide expectations, responsibilities, policies and forms for the program.
<i>Grant Guidelines</i>	The "Literacy New Brunswick Inc. - Grant Guidelines - The Community Adult Learning Program" provides the purpose and provisions of the grant, eligibility and other requirements, and other information on the grant process and literacy classes. Required forms are included.
<i>Curriculum Objectives</i>	The "Adult Learning Program Curriculum Objectives" outlines the curriculum for CALP and is intended for use by Regional Literacy Coordinators and teachers of the program.
<i>Intake Assessment Tools</i>	"The Community Adult Learning Program Intake Assessment Tools were developed for use by teachers to assess the academic skill levels of the learners." It is designed to determine the learner's reading comprehension, writing and math skills.

Source: Documents provided by the Department.

Continued on next page

Appendix 6 – Details on CALP Documentation & Monitoring, Continued

Monitoring of CALP

The Department's current means of monitoring the Community Adult Learning Program are shown in **Box 27**.

27 Key means of monitoring the Community Adult Learning Program (CALP)	
Monitoring measure	Purpose of monitoring measure
Monitoring responsibility assigned to Regional Literacy Coordinators	The following monitoring responsibilities are assigned to the Regional Literacy Coordinators. <ul style="list-style-type: none"> • <i>"Serving as a non-voting member of the Regional Literacy Committee"</i> • <i>Assisting the committee in hiring and monitoring teachers</i> • <i>Ensuring all criteria necessary to operate a program are met before recommending approval of a CALP</i> • <i>Monitoring the delivery of training services"²⁹</i>
Learner Registry	In 2006 the Department developed a new software application, to replace the existing one, for capturing program information on learners. This includes demographic information, grade level, referral source, learner's objectives, hours of training, and exit information (date, attainment level, reasons).
<i>Community Adult Learning Program 2006 Formative Evaluation</i>	<i>"The key objectives of the 2006 Formative Evaluation were as follows.</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>To review how the Program has been implemented (roll-out plan);</i> • <i>To determine the current progress of the implementation plan;</i> • <i>To identify issues, problems or best practices arising from the implementation plan; and</i> • <i>To collect baseline information from Learners and Teachers, which will be useful in the planned summative evaluation to be carried out in 2007 once all changes are implemented."³⁰</i>
Audited Financial Statements	<i>Literacy New Brunswick Inc.</i> provides the Department with audited financial statements each year.

Source: Documents provided by the Department.

No documented monitoring and reporting practices

A consistent method has not been developed for monitoring the Community Adult Learning Program and reporting the results to central office. While the Regional Literacy Coordinators are assigned the responsibility for monitoring the program, there are no documented policies and procedures or common forms. Consistent monitoring and reporting practices provide assurance of "relative uniformity in the effective delivery of literacy programs in the Province"³¹ and provide central office with relevant and useful information.

Continued on next page

²⁹ *Community Adult Learning Program - Regional Committee Terms of Reference*, May 2006, page 5.

³⁰ *Community Adult Learning Program 2006 Formative Evaluation*, March 2007, page 2.

³¹ *Community Adult Learning Program – Procedures Manual*, May 2006, page 1.

Appendix 6 – Details on CALP Documentation & Monitoring, Continued

Recommendations

- To obtain consistent assurance of “relative uniformity in the effective delivery of literacy programs in the Province,”³² ***the Department should develop documented monitoring and reporting procedures.*** The procedures could address each of the monitoring responsibilities assigned to the Regional Literacy Coordinators. Among others, they could include: monitoring Regional Literacy Committees to ensure they are operating within their *Terms of Reference*; monitoring visits to literacy classes (frequency and timing); documenting visits; following-up on identified issues; and reporting the monitoring results to central office to be used for improving the program.
 - To provide central office with relevant and useful information and to aid the Regional Literacy Coordinators in conducting consistent and efficient monitoring visits, ***the Department should develop a common form for documenting the monitoring visit.*** The form could have a list of items to verify at the literacy class. It could allow the Regional Literacy Coordinator to identify areas of non-compliance with the CALP guidelines and comment on specific needs of the literacy class. And, the form could allow follow-up comments to indicate that issues and needs are later resolved.
 - To obtain the most value from its monitoring, ***the Department should ensure that monitoring information is used in the program’s planning.***
-

³² Community Adult Learning Program – Procedures Manual, May 2006, page 1.

Appendix 7 – Details on Measuring Results

In this section

The purpose of this section is to provide additional information on the observations summarized in the chart presented earlier for objective 3 on measuring results of its adult literacy support.

This section contains the following topics:

- Performance indicators with targets
- Assessing results
- What percentage of our population should achieve level 3 or above?
- Benefits of performance information
- Recommendations

Performance indicators with targets

The Department has taken steps toward collecting meaningful performance information. It has developed measurable performance indicators and ten-year targets for achievement. Both the Department's "Strategic Plan 2005 - 2008", and the Division's "Lifelong Learning: Quality Adult Learning Opportunities - Policy Statement on Adult and Lifelong Learning" contain performance indicators.

- The Department's "Strategic Plan 2005 - 2008" states a goal, "*To increase access to and success in adult education and training*" and lists five performance indicators. They are presented earlier in this chapter (**Box 14**).
- The Division's "Policy Statement on Adult and Lifelong Learning" states ten-year targets. They are presented earlier in this chapter (**Box 15**).

We compliment the Department on its efforts to measure performance. We observed differences in the stated goal and performance indicators in the two documents referenced above. We believe additional performance indicators are needed, with more timely targets. While a ten-year target is useful, more timely targets are needed so strategies and/or programs can be adjusted if necessary.

We note that the following quote from the *Speech from the Throne* in November 2007 suggests that a new literacy strategy is forthcoming "...your government will release a literacy strategy designed to support bold targets to increase literacy to the levels necessary for self-sufficiency."³³ We encourage the Department to continue to develop measurable indicators of performance.

Continued on next page

³³ *Speech from the Throne - 2nd session of the 56th Legislative Assembly of New Brunswick, November 2007, page 11.*

Appendix 7 – Details on Measuring Results, Continued

Assessing results

What percentage of our population should achieve level 3 or above?

The Department is collecting baseline data for the performance indicators.

The Department told us that they are in the process of collecting three years of information to serve as baseline data. While they had started the process of collecting baseline data over three years ago, program changes to the CALP resulted in inconsistent data (meaningless for comparative purposes) and having to restart the three-year collection period.

In order to set appropriate goals and targets, in addition to determining what is desired, it is important to determine what is reasonably attainable.

What is the desired level of competence? And, what percentage of people should have the desired level of competence?

The survey says that level 3 is needed. (*"Level 3 proficiency is considered to be the 'desired level' of competence for coping with the increasing skill demands of the emerging knowledge and information economy."*³⁴)

From our research, we were unable to determine what percentage of our population should achieve level 3 or above. (It is not reasonable to assume that 100% of a population would achieve level 3.)

We were able to accumulate the following information:

- The world leader on the 2003 international survey was Norway and it had 60% at level 3 or above in each of the prose, document and numeracy domains.³⁵
- Canada had 58% at level 3 or above in the prose domain, 57% in document and 50% in numeracy domains.³⁶
- New Brunswick had 50% at level 3 or above in the prose domain, 48% in document and 40% in numeracy domains.³⁷
- New Brunswick's percentages are 10-20% below the world's leader's and 8-10% below the national's.
- We noted that British Columbia has a goal *"of being the most literate jurisdiction in North America by 2015."*³⁸ ...

Continued on next page

³⁴ Statistics Canada, *Building on our Competencies: Canadian Results of the International Adult Literacy and Skills Survey*, Catalogue no. 89-617-XIE, ISBN 0-662-42116-7, November 2005, page 9.

³⁵ Statistics Canada, *The Daily*, Wednesday, May 11, 2005, Catalogue 11-001-XIE, ISSN 0827-0465.

³⁶ Statistics Canada, *Building on our Competencies: Canadian Results of the International Adult Literacy and Skills Survey*, Catalogue no. 89-617-XIE, ISBN 0-662-42116-7, November 2005, pages 118-119.

³⁷ Ibid

³⁸ Auditor General of British Columbia, *Literacy: Creating the Conditions for Reading and Writing Success*, February 2008, page 3.

Appendix 7 – Details on Measuring Results, Continued

Benefits of performance information

Performance information closes the accountability loop on spending of the public's tax dollars. Performance indicators demonstrate the return on investment; they show the results of the resources allocated to a program. The Department could use performance information to demonstrate the results of its adult literacy support and justify future funding requests.

Performance information is useful for determining program modifications. The Department could use its performance results to revise its strategic direction and control procedures for continuous improvement to its support to adult literacy.

Recommendations

- To measure the effectiveness of its support to adult literacy, ***the Department should complete its efforts to:***
 - ***establish measurable performance indicators;***
 - ***set attainable targets; and***
 - ***monitor and assess performance of its support to adult literacy.***Additional performance indicators should be developed.
- For continuous improvement to its support to adult literacy, ***the Department should use its performance results to revise its strategic direction and control procedures.***

Appendix 8 – Details on Performance Reporting

In this section

The purpose of this section is to provide additional information on the observations summarized in the chart presented earlier for objective 4 on performance reporting for adult literacy support.

This section contains the following topics:

- Public reporting
- No performance reporting
- Possible benefits of performance reporting
- Recommendation

Public reporting

The Department publicly reports on its adult literacy support via the means summarized in **Box 28**.

28

Key means of public reporting on the Department's adult literacy support

Reporting Method

Web site for the Department of Post-Secondary Education, Training and Labour

Annual Report for the Department

News releases

Examples of Information Provided

- Responsibilities of the Adult Literacy Services Branch
- News and events
- Community Adult Learning Program (CALP) objective and features
- Contact information for the Department and the Regional Literacy Coordinators
- Responsibilities of the Adult Literacy Services Branch
- Major activities during the year, such as program changes to CALP, the # of classes and learners funded, and new initiatives.
- Recognizing special days (New Brunswick Literacy Day and International Literacy Day) to increase public awareness of the importance of literacy.
- Recognizing volunteers and others, who work to enhance literacy opportunities
- Recognizing individuals who have improved their literacy skills
- Announcing increases to funding and new initiatives.

Continued on next page

Appendix 8 – Details on Performance Reporting, Continued

No performance reporting

The Department does not report publicly on the performance of its adult literacy support. In 2007, the Department did not publicly report on performance via their Annual Report, their web site or their news releases. The information reported to the public by the Department on its adult literacy support included: their responsibilities, their major activities, and recognition of volunteers and awards. It did not include performance information to reflect the success of the support.

Typical performance information that could be provided includes the following:

- the program objective and whether it is being accomplished,
- specific goals and targets and the progress made towards meeting them, and
- the impact that the program is making.

The Department has reported its intent to report on performance in its Annual Report. This intention was publicly reported in the Department's 2004-2005 Annual Report and again in its 2005-2006 Annual Report.

Possible benefits of performance reporting

The possible benefits of public performance reporting on adult literacy support include the following.

- Performance information shows the results of a program and reporting it publicly allows the public to see the results of the taxes they paid. This is frequently referred to as "*demonstrating accountability to the public*".
- Information on the New Brunswick population's performance on the 2003 *International Adult Literacy and Skills Survey* continues to be reported to the public via the media. We believe that reporting on the performance of adult literacy support provided by the Department would help the public better understand the literacy situation in the Province.
- Annual reporting on performance of adult literacy support by the Department would be timelier than repeated information on the 2003 *International Adult Literacy and Skills Survey* that gets reported to the public by others.
- Reporting on performance of adult literacy support could improve public awareness of literacy. Increasing public awareness of New Brunswick's literacy situation was identified as a strategic issue in 1991, which we believe still is a challenge.

Recommendation

- To provide better accountability to the Legislative Assembly and the public, ***the Department should report on the performance of its support to adult literacy in its annual report.***

Appendix 9 - Recommendations with Department's Response

In this section

The purpose of this section is to present our recommendations in the areas where we think change is appropriate. Our recommendations to the Department are presented along with the Department's response to each recommendation. Recommendations are related to each of our four objectives, which address the following topics:

- Strategic direction (Box 29)
- Control procedures (Box 30)
- Measuring results (Box 31)
- Performance reporting (Box 32)

29

Recommendations relating to strategic direction for adult literacy support

Recommendation

Department's Response

Strategic documents

- ***The Department should determine the relevance of its current strategic approach ("Policy Statement on Adult and Lifelong Learning") and update it as necessary.*** The Department is in the process of drafting a Literacy Strategy as mandated by the November 2007 Speech from the Throne.
- To enhance the strategic direction for its adult literacy support, ***the Department should develop strategies to increase public awareness of New Brunswick's literacy situation and the programs available, and to promote improvement in literacy skills.*** The Department will address marketing as part of the Literacy Strategy.
- To provide better strategic direction for its adult literacy support, ***the Department should ensure that strategic documents identify target groups and their needs for adult literacy programs.*** As part of the Literacy Strategy currently being drafted, the Department will identify target groups based on provincial needs.
- To facilitate the implementation of its strategic plan for adult literacy support, ***the Department should ensure that each action is specific and accompanied by a time frame.*** As part of the Literacy Strategy currently being drafted, the Department will ensure that each action is specific with appropriate timelines.

Minister's advisory group

- ***The Department should review the purpose of the Minister's advisory group, and its role in developing strategic direction, and make changes to its documented terms of reference as necessary.*** The Department agrees with the recommendation.
- ***The Department should ensure that the representation in the Minister's advisory group and the frequency of its meetings allow the advisory group to serve its purpose.*** The Department will consider this recommendation under the Literacy Strategy.

Continued on next page

Appendix 9 - Recommendations with Department's Response, Continued

30

Recommendations relating to control procedures for adult literacy support

Recommendation

Department's Response

Grant agreements

- To enhance the accountability for its adult literacy support, **the Department should ensure an agreement is signed with each grant recipient.**
- To ensure the terms of an agreement are followed, **the Department should assign the responsibility for monitoring agreements with grant recipients.**

The Department now requires that an agreement be signed with each grant recipient to ensure accountability for its adult literacy support.

The Department agrees and will assign responsibility for monitoring agreements appropriately.

Literacy New Brunswick Inc.

- **The Department should review the purpose of its relationship with Literacy New Brunswick Inc. and continue the relationship only if Literacy New Brunswick Inc. becomes an active vital organization**
- **The Department should have the same, if not greater, expectations of sound organizational practices from Literacy New Brunswick Inc. as it has from the Regional Literacy Committees.**

The Department will review its relationship with Literacy New Brunswick Inc. and proceed accordingly.

The Department agrees with the recommendation.

Monitoring the CALP

- To obtain consistent assurance of "relative uniformity in the effective delivery of literacy programs in the Province,"³⁹ **the Department should develop documented monitoring and reporting procedures.**
- To provide central office with relevant and useful information and to aid the Regional Literacy Coordinators in conducting consistent and efficient monitoring visits, **the Department should develop a common form for documenting the monitoring visit.**
- To obtain the most value from its monitoring, **the Department should ensure that monitoring information is used in the program's planning.**

The Department is in the process of developing documented monitoring and reporting procedures to be followed by Regional Literacy Coordinators.

The Department will develop a common form for documenting monitoring visits made to CALP classes by Regional Literacy Coordinators.

The Department will ensure that monitoring information is used in program planning.

Continued on next page

³⁹ Community Adult Learning Program – Procedures Manual, May 2006, page 1.

Appendix 9 - Recommendations with Department's Response, Continued

31 | Recommendations relating to measuring results for adult literacy support

Recommendation	Department's Response
<p>Measuring results</p> <ul style="list-style-type: none">To measure the effectiveness of its support to adult literacy, the Department should complete its efforts to:<ul style="list-style-type: none">establish measurable performance indicators;set attainable targets; andmonitor and assess performance of its support to adult literacy. <p>Additional performance indicators should be developed.</p>	<p>The Department will set attainable targets and monitor and assess performance of its support to adult literacy as part of the Literacy Strategy.</p> <p>The Department will also undertake a review of the current performance indicators for this program.</p>
<ul style="list-style-type: none">For continuous improvement to its support to adult literacy, the Department should use its performance results to revise its strategic direction and control procedures.	The Department agrees with this recommendation.

32 | Recommendation relating to reporting performance on adult literacy support

Recommendation	Department's Response
<p>Reporting on performance</p> <ul style="list-style-type: none">To provide better accountability to the Legislative Assembly and the public, the Department should report on the performance of its support to adult literacy in its annual report.	The Department will undertake a review of the information contained in the annual report for this program.



Chapter 7

Review of Departmental Annual Reports

Contents

Background, scope and approach	233
Findings	235
Our conclusions	244



Review of Departmental Annual Reports

Background, scope and approach

7.1 This year we reviewed a number of departmental annual reports. Instead of using the Province's annual report policy for our criteria (as we have done in a number of previous annual report evaluation exercises we have reported on over the years) we drew our criteria from the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) 2006 *Statement of Recommended Practice SORP-2- Public Performance Reporting* (SORP-2) and the CICA's May 2007 companion document *Public Performance Reporting: Guide to Preparing Public Performance Reports* (Guide).

7.2 Our primary objective was to determine the degree to which departmental annual reports and our government's reporting on performance could be improved by applying the state-of-the-art principles of SORP-2. Our secondary objective was to determine what enhancements might be recommended for the Province's Annual Report Policy (this important government policy has remained essentially unchanged for about 20 years).

7.3 The Guide asks thirteen questions around the following recommended practices:

1. Is the report easily accessible and identifiable as the entity's Annual Performance Report?
2. Does the report provide information that appears reliable and valid?
3. Is the entity's performance information relevant?
4. Does the entity provide fair information in its performance report?

5. Is the entity's performance information comparable and consistent?
6. Is the report understandable?
7. Does the report focus on the few critical aspects of performance?
8. Does the report describe the entity's strategic direction?
9. Does the entity explain actual results for the reporting period and compare them with planned results, explaining any significant variances?
10. Does the report provide comparative information about trends, benchmarks, baseline data or the performance of other similar organizations?
11. Does the report describe lessons learned and key factors influencing performance and results?
12. Did the entity link its financial and non-financial performance information?
13. Was the basis for reporting disclosed?

7.4 The Guide pulls together the advice in SORP-2 around these questions. Each of the thirteen questions has a number of sub-criteria or sub-questions which can be used to address the report guidance in more detail. We used these questions and the sub-questions to develop a scoresheet. Our staff then examined six reports from the fiscal year ended 31 March 2007, the most recent year available at the time of our work.

7.5 Since SORP-2 is not meant to be evaluative at this point, we used it "anonymously". That is, we are not reporting results on a department by department basis. We are not judging the reports as we did in the three years when we tried to encourage improvement via the Auditor General's Achievement Award. As a result, our findings from this chapter cannot be used to evaluate and report on the quality of the performance reporting in any one department.

7.6 Rather, our wish is that by pointing out to our readers the latest research from the CICA in this important accountability area, we might encourage all MLAs, and the government, to transform our

performance reporting process in the Province. Perhaps we might even prompt the citizens of our Province to begin asking questions around the same areas SORP-2 addresses.

7.7 Questions in these thirteen important areas should be thought of as provocative; challenging, not evaluative. They are questions designed to broaden our existing reporting structures and methodologies while laying a solid groundwork of transformational reporting change.

Findings

7.8 In our opinion it is important to establish up front that SORP-2 is a document of substance, prepared with due process by a group well versed in the technical matters under its purview. It is an important document. It is current. It is a document that can help our Province improve its performance reporting. It is an excellent source for revising our Province's 1991 policy guidance that supports the performance reporting regime.

7.9 SORP-2 comes from a recognized leader in developing standards. A task force consisting of experts in performance reporting from all levels of government in Canada, and an additional member from the Government Accounting Standards Board of the United States, developed the material for SORP-2. Following extensive public consultation and review with constituents, the CICA's Public Sector Accounting Board approved a Statement of Recommended Practice on public performance reporting (SORP-2) in June 2006.

7.10 SORP-2 "provides guidance for reporting performance information in a public performance report of a government or a government organization" (Paragraph 1 of SORP-2). SORP-2 aims to help governments go beyond reporting on inputs and activities. It aims to help government reporting regimes respond to "an increased focus on what is actually being achieved with the resources being consumed, in relation to what was planned" (Paragraph 3 of SORP-2). Interestingly enough, this language is quite similar to the objective of our Province's own annual report policy. This policy states the annual report is to be "the key public link between the objectives and plans of a government entity and the results obtained."

7.11 SORP-2 offers general guidance. It is not prescriptive. And it is not a template for a government performance report.

7.12 Although it, too, carefully notes that it is not a template, the Guide does go a bit further along this road in that it “is intended to stimulate thought and provide a framework for preparing a public sector entity’s public performance report” (page 1, Guide). It begins by framing the recommended practices as the thirteen questions. Then, drawing on supporting material from SORP-2, it provides what we have called sub-criteria by listing a number of features which “suggest this recommended practice was applied.”

7.13 For example, question one from the Guide states “Is the report easily accessible and identifiable as the entity’s Annual Performance Report?” One of the features suggesting the practice was applied is “the report is clearly identified as the entity’s performance report.” Another feature, speaking more directly to the “accessible” part of the question, says “electronic or paper copies are available.” Each of these features is referenced to a specific paragraph in SORP-2.

7.14 For each recommended practice, the Guide also has a series of inset boxes with features that suggest a recommended practice has not been applied. For example, question #7 asks whether the report focuses on the few critical aspects of performance. The inset box shows that if “performance information does not convey whether or how the entity is making progress towards outcomes”, then the recommended practice has not been applied. If the narrative portion of the report is unclear or has few examples of tangible accomplishments, a reader might similarly conclude the report is not focused on a few critical aspects of performance.

7.15 Using the information from the questions, and the accompanying features (or what we might call sub-criteria), we looked at our sample of reports. We wanted to compare these various examples of departmental annual reports to the SORP-2 guidance for public performance reports. Our comparisons are summarized in Exhibit 7.1 below.

Exhibit 7.1 - Examination of sample departmental annual reports

SORP-2 Recommended Practice Questions	How Sample of Reports Compares with the Features of Recommended Practice
1. Is the report easily accessible and identifiable as the entity's Annual Performance Report?	The reports we reviewed compare favourably in some aspects. These include providing direct links on the departmental websites and in making both paper and electronic copies available. The reports were less successful in identifying the intended audience and in clearly identifying that the departmental report is the entity's performance report.
2. Does the report provide information that appears reliable and valid?	A couple of the reports we reviewed had taken some steps on these important matters. For the most part though, the features of recommended practice were not evident. For instance, the reports rarely deal with what steps have been taken to verify and validate the performance measures and performance information.
3. Is the entity's performance information relevant?	Two departments did make noticeable efforts to link performance back to strategic plans. Most do not. Performance measures are few and far between. There is little discussion of how performance measures are used for internal decision making. And one of the most basic aspects of relevance – timeliness- is not well handled. Only one of the six we tested filed the report by the November 1 deadline. One was not filed until February 20, 2008 and another on March 31, 2008. (For the government as a whole, only two reports met the November 1 deadline.)

Exhibit 7.1 - Examination of sample departmental annual reports

SORP-2 Recommended Practice Questions	How Sample of Reports Compares with the Features of Recommended Practice
1. Is the report easily accessible and identifiable as the entity's Annual Performance Report?	The reports we reviewed compare favourably in some aspects. These include providing direct links on the departmental websites and in making both paper and electronic copies available. The reports were less successful in identifying the intended audience and in clearly identifying that the departmental report is the entity's performance report.
2. Does the report provide information that appears reliable and valid?	A couple of the reports we reviewed had taken some steps on these important matters. For the most part though, the features of recommended practice were not evident. For instance, the reports rarely deal with what steps have been taken to verify and validate the performance measures and performance information.
3. Is the entity's performance information relevant?	Two departments did make noticeable efforts to link performance back to strategic plans. Most do not. Performance measures are few and far between. There is little discussion of how performance measures are used for internal decision making. And one of the most basic aspects of relevance – timeliness- is not well handled. Only one of the six we tested filed the report by the November 1 deadline. One was not filed until February 20, 2008 and another on March 31, 2008. (For the government as a whole, only two reports met the November 1 deadline.)

4. Does the entity provide fair information in its performance report?
- Reports could make major improvements by concentrating on at least two factors:
- Presenting sufficient performance information to support reasonable evidence based assessment on progress towards outcomes; and
 - presenting unbiased information about performance.
5. Is the entity's performance information comparable and consistent?
- There is a noticeable absence of trend information. In other words, there is nothing to compare to. As well, readers of most reports would have a very difficult time determining whether or not key performance targets were met.
6. Is the report understandable?
- Our reviewers found this to be one area of strength, or at least of generally fair to good results. They felt the reports were written in a way that the general public could understand them. One feature or sub-question where our staff did find most reports were weak was that the reports did not seem to have clear references to planning documents (legislation, budget, speech from the throne) as the basis for assessing actual results against the plan.
7. Does the report focus on the few critical aspects of performances?
- Our reviewers noted a couple of key features that the reports tested could greatly improve on. One was that the reports should focus on the entities' key strategies, goals and objectives. The other was to clearly show readers the public benefits from the work of the department. Departments can do this by illustrating "those benefits with concrete, outcome-oriented examples of the entity's accomplishments."

8. Does the report describe the entity's strategic direction?
- Context is a big deficit here. The reports do not summarize information about the departments' high-level priorities and long-term goals. Reports lack clear references to the planning documents that set out the priorities and goals (legislation, budget, throne speech).
9. Does the entity explain actual results for the reporting period and compare them with planned results, explaining any significant variances?
- A couple of the reports do have some output/outcome measures comparing actual results to planned results. But even here we believe there is plenty of room for growth. One big area for improvement ties in with the previous question, #8. In short, how do the results from this year fit into the big picture? Where departments have fallen short, readers need to see the reports explaining variances.
10. Does the report provide comparative information about trends, benchmarks, baseline data or the performance of other similar organizations?
- There is little to no comparative information showing how actual results compare to similar organizations or benchmarks for the service. Similarly, although at least three of the reports show some trend information, the reports need to concentrate much more on providing good trend information.

4. Does the entity provide fair information in its performance report?

5. Is the entity's performance information comparable and consistent?

6. Is the report understandable?

7. Does the report focus on the few critical aspects of performances?

Reports could make major improvements by concentrating on at least two factors:

- Presenting sufficient performance information to support reasonable evidence based assessment on progress towards outcomes; and
- presenting unbiased information about performance.

There is a noticeable absence of trend information. In other words, there is nothing to compare to. As well, readers of most reports would have a very difficult time determining whether or not key performance targets were met.

Our reviewers found this to be one area of strength, or at least of generally fair to good results. They felt the reports were written in a way that the general public could understand them. One feature or sub-question where our staff did find most reports were weak was that the reports did not seem to have clear references to planning documents (legislation, budget, speech from the throne) as the basis for assessing actual results against the plan.

Our reviewers noted a couple of key features that the reports tested could greatly improve on. One was that the reports should focus on the entities' key strategies, goals and objectives. The other was to clearly show readers the public benefits from the work of the department. Departments can do this by illustrating "those benefits with concrete, outcome-oriented examples of the entity's accomplishments."

8. Does the report describe the entity's strategic direction?

Context is a big deficit here. The reports do not summarize information about the departments' high-level priorities and long-term goals. Reports lack clear references to the planning documents that set out the priorities and goals (legislation, budget, throne speech).

9. Does the entity explain actual results for the reporting period and compare them with planned results, explaining any significant variances?

A couple of the reports do have some output/outcome measures comparing actual results to planned results. But even here we believe there is plenty of room for growth. One big area for improvement ties in with the previous question, #8. In short, how do the results from this year fit into the big picture? Where departments have fallen short, readers need to see the reports explaining variances.

10. Does the report provide comparative information about trends, benchmarks, baseline data or the performance of other similar organizations?

There is little to no comparative information showing how actual results compare to similar organizations or benchmarks for the service. Similarly, although at least three of the reports show some trend information, the reports need to concentrate much more on providing good trend information.

11. Does the report describe lessons learned and key factors influencing performance and results? Our staff rated this area consistently low. In looking at the nine features or sub-criteria for question #11, our staff rated no feature higher than a “somewhat agree.” And only one of the six departments had more than one “somewhat agree.” For a government to improve, it must identify its challenges. Where is it falling short? Then it must be identifying lessons learned in order to improve for the future. Based on “the major accountability document by departments”, their annual reports, we don’t know if this is happening.
12. Does the entity link its financial and non-financial performance information? A big hurdle remains in linking all a department’s costs to individual performance measures. Good costing would allow report readers to analyze the level and type of resources required to produce the outcomes our government seeks on behalf of the citizens. Government has a long way to go in developing a cost accounting system that supports its plans. Government is weak in telling what its results cost.
13. Was the basis for reporting disclosed? One positive is that the reports all have a description of the reporting department. On the flip side, only one report appears to make any effort towards describing what has been done to verify the reliability of performance information.

7.16 As a review of Exhibit 7.1 clearly shows, our government’s departmental annual reports need to be improved in order to fit within the current framework of SORP-2 and the Guide. Departmental annual reports cannot be said to be anywhere close to the framework offered by the latest research in performance reporting.

7.17 This should probably not surprise us. In our audits looking at various annual reports over the years, and during our work associated with the annual report awards project, we have developed a long list of non-compliance with our Province’s own reporting policy. (And as

11. Does the report describe lessons learned and key factors influencing performance and results?

Our staff rated this area consistently low. In looking at the nine features or sub-criteria for question #11, our staff rated no feature higher than a "somewhat agree." And only one of the six departments had more than one "somewhat agree." For a government to improve, it must identify its challenges. Where is it falling short? Then it must be identifying lessons learned in order to improve for the future. Based on "the major accountability document by departments", their annual reports, we don't know if this is happening.

12. Does the entity link its financial and non-financial performance information?

A big hurdle remains in linking all a department's costs to individual performance measures. Good costing would allow report readers to analyze the level and type of resources required to produce the outcomes our government seeks on behalf of the citizens. Government has a long way to go in developing a cost accounting system that supports its plans. Government is weak in telling what its results cost.

13. Was the basis for reporting disclosed?

One positive is that the reports all have a description of the reporting department. On the flip side, only one report appears to make any effort towards describing what has been done to verify the reliability of performance information.

7.16 As a review of Exhibit 7.1 clearly shows, our government's departmental annual reports need to be improved in order to fit within the current framework of SORP-2 and the Guide. Departmental annual reports cannot be said to be anywhere close to the framework offered by the latest research in performance reporting.

7.17 This should probably not surprise us. In our audits looking at various annual reports over the years, and during our work associated with the annual report awards project, we have developed a long list of non-compliance with our Province's own reporting policy. (And as

we will show in Exhibit 7.2, the policy is not as demanding as the SORP-2 framework.) Perhaps our years of observations of non-compliance in this regard can be best captured by a paragraph written by the previous Auditor General, just shortly before his retirement, writing his personal reflections about his efforts to try and improve the quality and use of departmental annual reports by an annual award process:

While the reports were never of high quality, we were able to make an award for the best annual report in each of the first three years. However, in the fourth year none of the reports we reviewed were of acceptable quality and we decided not to recognize a winner. (2005 Report, volume 1, paragraph 2.21)

7.18 In short, the reports have got worse, not better.

7.19 This non-compliance is troubling. The annual report policy has a number of positive aspects to commend it in terms of performance reporting. In fact, at the time the policy came out in 1991 it was regarded as quite a forward-thinking development. New Brunswick was seen as somewhat of a leader in performance reporting, if not in terms of actual reporting, at least in terms of its policy framework for such reporting. And when the Performance Indicators: Supplement to the Main Estimates began, starting with the budget process for 1996-97, it appeared that the government had taken the planning and performance reporting cycle seriously. Unfortunately, the Supplement disappeared after the 1999-2000 fiscal year. Report quality deteriorated as Exhibit 7.1 and paragraph 2.21 of our 2005 Report so vividly portray.

Comparing government policy to SORP-2

7.20 It is probably becoming obvious that we are building towards a conclusion or recommendation that something be done towards improving the annual reports of government. In many ways, if we could encourage the government to merely comply with its own policy that would mean significant progress.

7.21 But before we turn to recommendations, perhaps it is fruitful to also consider whether or not we should be recommending reporting against a revised policy framework, such as SORP-2, rather than against a policy approved in 1991. In order to determine what enhancements might be recommended, we developed Exhibit 7.2. This exhibit compares the recommended practices in SORP-2 against

government policy. In so doing, it offers suggestions on where our policy might be updated and strengthened.

Exhibit 7.2 - Comparison of SORP-2 against government policy

SORP-2 Recommended Practice Questions	How Current Government Policy Compares with the Features of Recommended Practice
1. Is the report easily accessible and identifiable as the entity's Annual Performance Report?	The policy is consistent with SORP-2 but silent on some matters. Paragraph 4 says the annual report is "to be the major accountability document by departments and agencies." It does not require though, that the departmental report identify itself as the entity's performance report. Neither does it direct the report to identify its intended audience and document links to websites or other sources of additional information.
2. Does the report provide information that appears reliable and valid?	The policy is silent on reliability and validity of the information in the annual report.
3. Is the entity's performance information relevant?	The policy addresses this by stating "departments and agencies should give a clear account of goals, objectives, and performance indicators. The report should show the extent to which a program continues to be relevant." The policy also looks at the timeliness aspect of relevance by saying reports are to be filed by November 1, seven months after year end. The SORP-2 Guide suggests 120 days (four months) after year end.

4. Does the entity provide fair information in its performance report?
The policy is silent. When SORP-2 speaks of fair information, it means reports should be unbiased. They should present sufficient performance information to support reasonable evidence based assessment on progress towards outcomes. They should show some performance failures. Impacts should be supported by program evaluations.
5. Is the entity's performance information comparable and consistent?
The policy does not call for trend information.
6. Is the report understandable?
The policy says "annual reports should be written in clear and simple language." Further it notes "departments and agencies are encouraged to include tables, graphs and charts where their inclusion will aid the reader in better understanding the statistics that are being presented." One particular area where the policy is silent is that it has no requirement that reports have clear references to key planning documents (e.g. legislation, budget, speech from the throne) as the basis for assessing actual results against the plan.
7. Does the report focus on the few critical aspects of performances?
The policy does not seem to speak to this issue of identifying a few critical aspects of performance.
8. Does the report describe the entity's strategic direction?
The policy does say the entity "should give a clear account of goals, objectives and performance indicators."

government policy. In so doing, it offers suggestions on where our policy might be updated and strengthened.

Exhibit 7.2 - Comparison of SORP-2 against government policy

SORP-2 Recommended Practice Questions	How Current Government Policy Compares with the Features of Recommended Practice
1. Is the report easily accessible and identifiable as the entity's Annual Performance Report?	The policy is consistent with SORP-2 but silent on some matters. Paragraph 4 says the annual report is "to be the major accountability document by departments and agencies." It does not require though, that the departmental report identify itself as the entity's performance report. Neither does it direct the report to identify its intended audience and document links to websites or other sources of additional information.
2. Does the report provide information that appears reliable and valid?	The policy is silent on reliability and validity of the information in the annual report.
3. Is the entity's performance information relevant?	The policy addresses this by stating "departments and agencies should give a clear account of goals, objectives, and performance indicators. The report should show the extent to which a program continues to be relevant." The policy also looks at the timeliness aspect of relevance by saying reports are to be filed by November 1, seven months after year end. The SORP-2 Guide suggests 120 days (four months) after year end.

- | | |
|--|--|
| 4. Does the entity provide fair information in its performance report? | The policy is silent. When SORP-2 speaks of fair information, it means reports should be unbiased. They should present sufficient performance information to support reasonable evidence based assessment on progress towards outcomes. They should show some performance failures. Impacts should be supported by program evaluations. |
| 5. Is the entity's performance information comparable and consistent? | The policy does not call for trend information. |
| 6. Is the report understandable? | The policy says "annual reports should be written in clear and simple language." Further it notes "departments and agencies are encouraged to include tables, graphs and charts where their inclusion will aid the reader in better understanding the statistics that are being presented." One particular area where the policy is silent is that it has no requirement that reports have clear references to key planning documents (e.g. legislation, budget, speech from the throne) as the basis for assessing actual results against the plan. |
| 7. Does the report focus on the few critical aspects of performances? | The policy does not seem to speak to this issue of identifying a few critical aspects of performance. |
| 8. Does the report describe the entity's strategic direction? | The policy does say the entity "should give a clear account of goals, objectives and performance indicators." |

9. Does the entity explain actual results for the reporting period and compare them with planned results, explaining any significant variances?
- The policy says the reports should show "how well the organization performed in achieving its plans."
- The policy does not have any requirement to explain variances, other than providing brief explanations of financial variances from budget.
10. Does the report provide comparative information about trends, benchmarks, baseline data or the performance of other similar organizations?
- The policy does not require comparative information showing how actual results compare to trends, similar organizations or benchmarks for the service.
11. Does the report describe lessons learned and key factors influencing performance and results?
- The policy does not require reports to show lessons learned.
12. Does the entity link its financial and non-financial performance information?
- The policy does not require reports to link financial and non-financial performance information.
13. Was the basis for reporting disclosed?
- The policy does not require reports to show what efforts have been taken to verify the reliability of performance information. It does not require a statement of responsibility by the agency head.

Our conclusions

7.22 Exhibit 7.1 shows that our sample of departmental annual reports do not have many of the features called for under a modern accountability framework. Exhibit 7.2 shows that our current policy

9. Does the entity explain actual results for the reporting period and compare them with planned results, explaining any significant variances?

The policy says the reports should show "how well the organization performed in achieving its plans."

The policy does not have any requirement to explain variances, other than providing brief explanations of financial variances from budget.

10. Does the report provide comparative information about trends, benchmarks, baseline data or the performance of other similar organizations?

The policy does not require comparative information showing how actual results compare to trends, similar organizations or benchmarks for the service.

11. Does the report describe lessons learned and key factors influencing performance and results?

The policy does not require reports to show lessons learned.

12. Does the entity link its financial and non-financial performance information?

The policy does not require reports to link financial and non-financial performance information.

13. Was the basis for reporting disclosed?

The policy does not require reports to show what efforts have been taken to verify the reliability of performance information. It does not require a statement of responsibility by the agency head.

Our conclusions

7.22 Exhibit 7.1 shows that our sample of departmental annual reports do not have many of the features called for under a modern accountability framework. Exhibit 7.2 shows that our current policy

framework, while exhibiting some areas of strength, is somewhat light in terms of guidance in comparison to SORP-2. Government policy is nearly twenty years old. It needs an update.

7.23 So, one might say, our entire performance reporting system is due for an overhaul. Departments are not following the Province's own reporting policy. And even if they were, the policy obviously needs updating.

7.24 In looking at these conclusions, we found one of the government's change initiatives particularly intriguing. The recently released Action Plan to Transform Post-Secondary Education in New Brunswick seemed to have lots to say about accountability and performance reporting. And some of what was said appears to have engendered a certain degree of controversy in the university community about what form and direction that call for accountability and performance reporting might take.

7.25 Action #29 in the action plan states:

To ensure transparency and accountability in the use of public funds, and to ensure rapid progress on the necessary transformation of the system, each public institution will submit a five-year strategic plan, including an annual business plan, to government. These will be supported by performance-based contracts and indicators reflecting the strategic priorities of New Brunswick's Self-Sufficiency Action Plan.

7.26 Action #30 in the action plan states:

As a further accountability measure, beginning in 2009 the government will require that each public university, the francophone and the anglophone community college appear annually before an appropriate committee of New Brunswick's Legislature to address their strategic plans and speak to the effective use of public funds.

7.27 In other words, Actions #29 and #30 are calling for the same things the CICA's SORP-2 is calling for. Tell us your plans. Then tell us how you did with the public money you used in pursuit of your plans. SORP-2, like the Actions #29 and #30, is all about accountability. SORP-2 is all about organizations reporting "on what

is actually being achieved with the resources consumed, in relation to what was planned.”

7.28 We find it ironic that our government is pushing the universities and community colleges towards such an accountability regime when our government’s own accountability framework is itself badly broken.

7.29 In our opinion, for change to happen, the Province needs a broader, more comprehensive, framework than its current policy. It needs something modeled on current research such as that of SORP-2 and the Guide.

7.30 And the Province needs something stronger than an administrative policy. Administrative policy is too weak to secure the modern accountability framework the government appears to have envisioned in the Action Plan to Transform Post-Secondary Education in New Brunswick. Under current administrative policy, performance reporting seems to be an afterthought, and is often ignored.

7.31 A good performance reporting framework requires legislation.

7.32 Therefore, we recommend the Executive Council develop legislation for an enhanced performance reporting regime in New Brunswick. The legislation should reflect the principles of the Canadian Institute of Chartered Accountants’ Statement of Recommended Practice on Public Performance Reporting.

Chapter 8

Follow up on Prior Years' Recommendations

Contents

Background	249
Scope	249
Results in brief	251
Comments on recommendations from 2004	251
Comments on recommendations from 2005 and 2006	258
General comments on the implementation of recommendations	260



Follow up on Prior Years' Recommendations

Background

8.1 We have a strategic goal that departments and agencies accept and implement our recommendations. Consequently, we track both the number of recommendations accepted and the number of recommendations implemented. This chapter reports on those two key performance indicators.

8.2 This chapter is intended to promote accountability by giving MLAs and the general public information about how responsive departments and agencies have been to our recommendations. We think it is important that MLAs and the public see if departments and agencies are making progress with our recommendations; recommendations that were significant enough to have been brought to the attention of the Legislative Assembly in previous years.

Scope

8.3 Our practice is to track the status of our recommendations for four years after they first appear in the Report of the Auditor General. In other words, in this Report for the year ended 31 March 2008, we are tracking progress on recommendations from 2004, 2005 and 2006.

8.4 To prepare this chapter, we request written updates on progress from the respective departments and agencies. Our requests were mailed in May 2008. This year, the Department of Finance did not respond to our request for an update on our governance audit of NBIMC.

8.5 Our follow-up work does not involve further auditing of the program that was the subject of our original audit. Rather, we carry out enough procedures on the updates to allow us to conclude the information is plausible in the circumstances. In some cases we request additional documentation to test the accuracy of the progress updates departments and agencies have sent to us. If a department or agency reports that it has implemented a recommendation, we normally do some checking to see if this appears to be the case.

8.6 In carrying out this checking, we had a scope restriction. As explained in paragraph 8.39, this occurred when the Department of Public Safety refused to show us a legal opinion pertinent to one of our original recommendations.

8.7 Exhibit 8.1 gives an overview of the status of recommendations by department and agency. Exhibit 8.2 shows the results organized by year of the original audit.

*Exhibit 8.1
Status of recommendations*

Year	Department	Audit area	Recommendations					
			Total	No longer applicable	Implemented	Partially implemented	Agreed/Not implemented	Disagreed
2004	Various	NB Salmon Aquaculture	35	0	12	3	17	3
2004	Environment	Beverage Containers Program	12	2	9	1	0	0
2004	Justice	Pre-Arranged Funeral Services	2	0	2	0	0	0
2004	Regional Development Corporation	Provincially Funded Programs	18	3	10	2	1	2
2004	Social Development	Nursing Home Services	24	0	10	11	3	0
2005	Education	Facilities Maintenance	22	0	9	5	6	2
2005	Health	Prescription Drug Program	8	0	2	1	5	0
2005	NB Power	Governance	22	0	11	6	4	1
2005	Service New Brunswick	Property Assessment for Taxation Purposes	16	0	3	9	3	1
2005	Social Development	Special Care Homes	21	0	9	2	10	0
2006	Business New Brunswick	Community Economic Development Agencies	5	0	2	1	2	0
2006	Health	Health Levy	5	0	1	1	3	0
2006	Justice	Pensions Benefit Act	20	0	3	7	6	4
2006	Natural Resources	Tracking System for Wood Harvested from Private Woodlots	12	0	1	6	4	1
2006	NBIMC (See note)	Governance	9	0	4	3	1	1
2006	Public Safety	NB's Emergency 9-1-1 Service	9	0	3	2	4	0
		Total	240	5	91	60	69	15

Note: Five recommendations on this audit were directed to the Department of Finance. We have not received any response from them, so they are excluded from this table. See paragraph 8.35.

Exhibit 8.2*Status of recommendations by year*

Year	Recommendations					
	Total	No longer applicable	Implemented	Partially implemented	Agreed/Not implemented	Disagreed
2004	91	5	43	17	21	5
2005	89	0	34	23	28	4
2006	60	0	14	20	20	6
Total	240	5	91	60	69	15

8.8 A good deal of the coverage in this chapter is on the recommendations from 2004. This is because these recommendations have reached the end of the four year follow-up cycle. We are providing the Members of the Legislative Assembly and the general public one last look at those recommendations which the government has not adopted. Following our comments on recommendations from 2004, we do have comments on a couple of recommendations of note from 2005 and 2006.

Results in brief**Comments on recommendations from 2004**

8.9 Exhibit 8.1 shows Departments and agencies had implemented 91 (about 38%) of our recommendations from 2004, 2005 and 2006 by the time we drafted our 2008 Report. We rated another 60 (about 25%) as partially implemented.

8.10 Forty-three, or 47% of the ninety-one recommendations we made in our 2004 Report have not been fully implemented by the government. Of these forty-three recommendations, five are “disagreed with recommendations,” twenty-one are “not implemented” and seventeen are “partially implemented.”

8.11 Exhibit 8.3 shows all of the forty-three recommendations from 2004 that the government has not fully implemented and their current status. Their current status appears under the column titled “our assessment after four years.” The term “partial” in this column means we have judged the recommendation as partially implemented. The term “not implemented” means we have determined government has not made progress with the recommendation, but neither has it disagreed with it in the responses of the last four years.

8.12 These 2004 recommendations have reached the end of the four year follow-up cycle. They are in the areas of:

- Salmon Aquaculture;
- Beverage Containers Program;
- Nursing Home Services;

- Provincially funded programs of the Regional Development Corporation; and
- Pre-Arranged Funeral Services.

8.13 While the percentage of our 2004 recommendations implemented is low, it is primarily because two thirds of the recommendations we made in our salmon aquaculture audit have still not been fully implemented.

8.14 We cannot compel departments to implement our recommendations, nor should we be able to. Our recommendations are made because we believe that implementing them will improve government programs. Therefore, we encourage Members of the Legislative Assembly to look at these 2004 recommendations which the government has not implemented during upcoming meetings of the Public Accounts Committee.

8.15 Immediately following Exhibit 8.3, we provide some additional commentary on some of the recommendations from 2004 audits.

Exhibit 8.3*Recommendations made in 2004 that were not fully implemented*

Department	Audit	Recommendations made in 2004 that were not fully implemented	Our assessment after 4 years
Environment and Local Government	Beverage Containers Program	We recommended the Department publish an annual report for the Beverage Containers Program that complies with the <i>Beverage Containers Act</i> and the government's policy on annual reports.	Partial
Social Development	Nursing Home Services	The Department should ensure nursing homes are complying with all provincial nursing home standards before issuing a license.	Partial
		The Department should take immediate corrective action to comply with the legislation for licensing nursing homes which requires all facilities meeting the definition of a nursing home to be licensed. This corrective action may require changes to the practices, to the legislation or to both.	Not implemented
		The Department should review its inconsistent practice of licensing nursing home services provided to veterans and make appropriate changes if necessary.	Partial
		The Department should develop documented policies and procedures to guide the inspectors in conducting consistent inspections at nursing homes. Monitoring practices should be developed to ensure the policies and procedures are followed and updated as needed.	Partial
		The Department should review their inspection reporting process and address areas of inefficiency and inconsistency.	Partial
		The Department should develop and document procedures for enforcing the standards. Using temporary licenses and publicly reporting inspection results should be considered as enforcement actions.	Partial
		The Department should monitor its enforcement actions to ensure all licensed nursing homes comply with the provincial standards for safe and proper care.	Partial
		The Department should develop documented policies and procedures to ensure complaints received from the public are investigated promptly, documented consistently, monitored to identify trends and considered during the licensing process. The Department should monitor compliance with the documented procedures to ensure the proper processing of complaints received from the public.	Partial
		The Department should define "major incidents" and develop documented policies and procedures to ensure incidents reported by the nursing homes are addressed promptly, documented consistently, monitored to identify trends and considered during the licensing process. The Department should monitor compliance with the documented procedures to ensure the proper processing of major incidents reported by the nursing homes.	Partial
		The Department should develop sufficient appropriate monitoring procedures for the nursing home services program.	Partial
		The Department should review the legislation for nursing homes and initiate amendments as appropriate.	Not implemented
		The Department should expand the application of the policy regarding criminal record checks to include the employees of nursing homes.	Partial
		To measure the effectiveness of the nursing home services program, the Department should establish program goals, performance indicators and monitoring procedures for evaluating performance.	Partial
		To provide better accountability to the public, the Department should report publicly on the performance of the nursing home services program.	Not implemented

Department	Audit	Recommendations made in 2004 that were not fully implemented	Our assessment after 4 years
Regional Development Corporation	Provincially Funded Programs and Projects	<p>We recommended RDC develop measurable objectives for each of its Funds. Objectives should reflect specific statements of results to be achieved over a specified period of time.</p> <p>We recommended RDC monitor the stated outcomes of funded projects for an appropriate period of time to determine what, if any, the longer term benefits were.</p> <p>We recommended RDC's report to Cabinet include information on the success of projects in order to allow timely decisions to be made.</p> <p>We recommended RDC ensure a formal evaluation is done upon program conclusion. Results of such an evaluation should be reported to the Legislative Assembly and the public.</p> <p>RDC should ensure its annual report is in compliance with government policy. Specifically its reporting should include: a clear account of goals, objectives and performance indicators, the extent to which a program continues to be relevant, how well the organization performed in achieving its plans; how well a program was accepted by its client groups, actual and budgeted financial information in summary form and a narrative explaining major variances as well as other aspects of financial reporting. In the case of RDC other important aspects of financial performance could be a description of program dollars spent to date, the total budget for the comparative period and a record of the cumulative amounts of funds provided to a single organization over the time span of a program.</p>	Not implemented Disagreed Partial Disagreed Partial
New Brunswick Salmon Aquaculture		<p>We recommended the Province develop and implement a comprehensive strategy for the development of a sustainable New Brunswick aquaculture industry, including establishing performance indicators that can be used for public reporting purposes. The process of developing that strategy should include consultation with all involved organizations to develop consensus on how aquaculture should be practiced in New Brunswick and how associated risks should be managed. A good starting point would be the development of a common definition for "sustainable aquaculture".</p> <p>We recommended that affected provincial departments work with federal departments, CCFAM and /or other federal/provincial committees as necessary to rectify ongoing coordination problems between the two levels of government.</p> <p>We recommended the Province advocate for revisions to the existing Canada-New Brunswick Memorandum of Understanding on Aquaculture Development to better reflect and clarify current practices and issues of concern.</p> <p>We recommended that DAFA develop a strategy covering industry compensation for catastrophic losses, in consultation with industry and the government of Canada. The strategy should clearly establish who is responsible for managing the risks of catastrophic losses and how those risks are to be managed. In general, we feel that producers should be assigned responsibility for managing this risk.</p> <p>We recommended the goals and objectives for provincial involvement in market risk management be clearly defined as part of the development of a provincial strategy for salmon aquaculture.</p> <p>We recommended the provincial salmon aquaculture strategy address existing space limitations for cage culture sites in New Brunswick. That strategy should include a planned approach for determining the number of sites the Bay of Fundy area can sustain in the long term and a process to be followed in moving towards that target.</p> <p>We recommended that provincial aquaculture licenses should not be issued, nor should onsite activities be allowed, until all necessary regulatory approvals have been obtained. Further, significant penalties should be in place and be applied where producers commence activities before a commercial aquaculture license has been issued.</p> <p>We recommended the Province consider the option of setting up an integrated coastal zone management system in developing a provincial strategy for aquaculture.</p> <p>We recommended that DAFA work with other federal and provincial regulators as necessary to try to improve the turnaround time for site applications.</p> <p>We recommended that, as planned, DAFA require proof that an applicant has consulted with the local harbour authority to ensure access to adequate wharf facilities as part of the site approval process.</p>	Not implemented Not implemented

Department	Audit	Recommendations made in 2004 that were not fully implemented	Our assessment after 4 years
New Brunswick Salmon Aquaculture		We recommended that maximum stocking density standards be developed for alternative species of finfish. Approved production limits for those alternate species should be based upon those standards.	Not implemented
		We recommended that DAFA follow up where there are deficiencies in information provided by producers.	Partial
		We further recommended that enforcement activities be sanctioned by DAFA where producers fail to provide requested monitoring information.	Not implemented
		We recommended the DAFA monitoring and enforcement section monitor compliance with license terms relating to: the species and strains of fish that may be stocked; the maximum holding unit capacity of cages on a site; and the maximum stocking density permitted at the site. Appropriate action should be taken where cases of non-compliance with these license terms are encountered.	Partial
		We recommended the DAFA monitoring and enforcement section extend compliance monitoring activities associated with site approved production limits to include the following steps: obtaining data on mortalities that occurred during the grow out period; obtaining information on fish escapes; obtaining data on deliveries/sales to processing plants; reconciling delivery/sales data, fish escapes, and mortalities during the grow out period with beginning stock numbers (i.e. figures from work currently being done by DAFA monitoring and enforcement section); and where unexplained overages are encountered in sales/deliveries, looking at feed usage, pesticide usage, etc. to build a legally enforceable case against the producer.	Not implemented
		We recommended that DAFA set license requirements including as a minimum: a requirement that adequate containment systems be in place; and a requirement that the circumstances and magnitude of any fish escapes be reported immediately. Those requirements should be added to new licenses and to existing licenses upon renewal.	Not implemented
		We further recommended that where a fish escape is reported, DAFA should ensure that appropriate action is taken to mitigate the effects of the escape and reduce the incidence of future escapes at that site.	Not implemented
		We recommended the Province, as part of developing a comprehensive strategy for the New Brunswick aquaculture industry, determine responsibility for monitoring the effects of pesticides used at cage sites on the environment and the effects of cage culture operations on migrating fish and birds.	Not implemented
		We recommended that DAFA monitor lessee compliance with the terms of aquaculture leases for which DAFA has been designated authority by DNR. In particular, DAFA should ensure that all lessees maintain at least \$2,000,000 in public liability insurance, consistent with DNR administered Crown land leases.	Disagreed
		We recommended that DNR ensure that DAFA is monitoring compliance with aquaculture leases, pursuant to DNR's responsibilities under Section 3(1) of the <i>Crown Lands and Forests Act</i> .	Disagreed
		We recommended that a requirement for reporting to DNR related to any potential impacts of aquaculture operations on fish and wildlife habitat be included as part of the previously recommended memorandum of understanding for aquaculture between DNR and DAFA, and that DNR take any necessary corrective action when presented with such information.	Disagreed
		We recommended that DAFA take appropriate steps to ensure that necessary information is accessible by provincial departments and publicly reportable, including seeking legal opinions where necessary. Where legal restrictions apply, DAFA should give consideration to proposing changes to the existing <i>Aquaculture Act</i> and Regulation to remove those restrictions in conjunction with the review of that legislation currently being conducted by the department.	Not implemented
		We recommended that each involved department establish procedures to measure and report on the effectiveness of provincial programs that impact on the salmon cage culture industry. Reporting should be clearly linked to the objectives of those programs and appear in departmental annual reports.	Partial

Salmon Aquaculture

Recommendations					
Total	No longer applicable	Implemented	Partially implemented	Agreed/Not implemented	Disagreed
35	0	12	3	17	3

8.16 In 2004 the Auditors General of Canada, British Columbia and New Brunswick simultaneously tabled separate reports in our respective legislatures on salmon-related issues. Our report looked at the Salmon Aquaculture industry in New Brunswick. In doing so, we made recommendations to three different departments-

- the Department of Agriculture, Fisheries and Aquaculture, (now known as the Department of Agriculture and Aquaculture);
- the Department of the Environment and Local Government, (now known as the Department of Environment); and
- the Department of Natural Resources

8.17 We made 35 recommendations covering three main areas:

- risks associated with the salmon cage culture industry;
- regulatory activities; and
- public effectiveness reporting.

8.18 The three departments implemented only 12 of the 35 recommendations. We are disappointed in this lack of progress.

Beverage Containers Program - Department of Environment

8.19 This audit followed up on our earlier work on the program in 1994. We made 12 recommendations. The Department of Environment implemented nine and partially implemented another. Two recommendations regarding the recycling of dairy containers are no longer applicable as these containers are now recycled in blue box programs province-wide, versus an approach set out in a Memorandum of Understanding with the dairy industry that was in place when we made our 2004 recommendations.

8.20 Overall, the Department took our work seriously. The one recommendation that the Department only partially implemented related to performance reporting required under the *Beverage Containers Act*. As we show in Chapter 7, inadequate performance reporting is an issue in far more than this one government program.

**Nursing Home Services
Program - Department of
Social Development**

8.21 This audit made twenty-four recommendations aimed at improving the Department's inspection practices for nursing homes and the related legislation. The Department of Social Development (known as the Department of Family and Community Services) implemented or partially implemented twenty-one of our twenty-four recommendations. As in the case of the Beverage Containers Program, one which they have not implemented is for improved performance reporting.

**Provincially Funded
Programs of the Regional
Development Corporation**

8.22 In 2004, we carried out audit work at the Regional Development Corporation (RDC) to determine if it had satisfactory procedures in place to measure and report on the effectiveness of its provincially funded programs and projects. RDC implemented ten of our eighteen recommendations and partially implemented another two. Three of the recommendations became no longer applicable.

8.23 One recommendation that RDC seems to disagree with is our recommendation that **RDC monitor the stated outcomes of funded projects for an appropriate period of time to determine what, if any, the longer term benefits were.**

8.24 For example, if RDC's funding was linked to employing twenty-three people for a period of five years, we thought they would want to know what happened after the funding stopped. Would the twenty-three employees still have jobs? Had RDC, in effect, created employment? RDC informed us it would be difficult to attribute results to RDC's funding arrangement once the funding relationship had ended.

8.25 Another disagreement occurred when we recommended **RDC ensure a formal evaluation is done upon program conclusion. Results of such an evaluation should be reported to the Legislative Assembly and the public.**

8.26 RDC does not seem to have a problem with performing the evaluations, but rather with the notion of tabling the evaluation reports in the Legislative Assembly. RDC informed us that "the process by which RDC reports to the public is through the tabling its annual report at the Legislative Assembly and by presentation, in detail, to the Crown Corporations Committee."

**Prearranged Funeral
Services - Department of
Justice**

8.27 We made two recommendations to the Department of Justice on how it might better protect the interests of the public with respect to pre-arranged funerals. The Department had implemented both

Comments on recommendations from 2005 and 2006

Comments on Recommendation from 2005 Audit of SNB

recommendations by the time of our 2007 Report so there was no need to do further follow-up this year.

8.28 In 2005 we carried out an audit at Service New Brunswick (SNB) of Property Assessment for Taxation Purposes. Our final recommendation in this audit was that SNB disclose in its annual report operating results for each line of business.

8.29 In 2005 SNB responded:

The Corporation follows generally accepted accounting principles (GAAP). As noted in the report, the requirements of GAAP for segmented reporting do not apply to SNB. While the information is available internally and shared from time to time with relevant stakeholders, the cost of providing such breakdown in audited financial statements would far exceed its value to general readers.

8.30 The 2007 response was virtually identical:

While SNB does follow generally accepted accounting principles (GAAP), the GAAP requirements for segmented reporting do not apply to SNB. This information is available internally to management and our Board of Directors. However, at this time, we consider the cost of providing segmented reporting in audited financial statements would far exceed its value to general readers.

8.31 This year SNB responded simply by writing *Nothing further to add.*

8.32 We are not able to understand why, since this information is available internally, the Corporation is so unwilling to disclose it in the annual report to Members of the Legislative Assembly and the general public. It seems perplexing that there would be much additional cost in "providing such a breakdown" given that SNB apparently has the information already. We fail to see how these costs "would far exceed its value." We believe that public accountability will help SNB better manage its costs, and will demonstrate due regard for the economy and efficiency of government programs.

Comments on Recommendations from 2006 Audit of NBIMC Governance

8.33 This audit dealt to a large degree with governance practices of the New Brunswick Investment Management Corporation (NBIMC) and we addressed most of our recommendations to the NBIMC board and management. Management at NBIMC appears to be very sincere

in wanting to implement eight of our nine recommendations. We found NBIMC had implemented four of them and partially implemented another three by the time we carried out our first follow up action this year. We did, however, have a number of recommendations that we addressed to the Department of Finance that we were not as pleased with in terms of implementation.

8.34 When we wrote the Department of Finance with our original report in 2006, we stated,

While we invite you to provide any comments you have that you would like included in our public report, we particularly would like to draw your attention to the following sections of the report:

- *Pages 8-9 Strategic Plan*
- *Pages 10-11 Deputy Minister of Finance - ex-officio board member*
- *Pages 15-17 Letter of expectations*
- *Pages 24-25 Continuity of board membership*
- *Page 28 Revisiting the role of NBIMC*
- *Page 29 Reviewing and updating the NBIMC Act*

8.35 The Department of Finance declined our invitation and did not choose to respond to our original 2006 report. Further, it did not respond to our written enquiries this year. When we pursued the matter by verbal contact, we were informed the Department would not be responding. Therefore, we excluded them from Exhibit 8.1.

8.36 We also would like to note that it appears that NBIMC is in disagreement with one of our 2006 recommendations. In 2006, we recommended that **NBIMC should either:**

- **adjust the investment policies of the three pension plans to conform with provincial expectations with regard to Section 17(5) of the NBIMC Act; or, in the absence of direction from the Province,**
- **eliminate the requirement in their current investment policy that up to two percent of assets they administer be invested within New Brunswick on the same basis as other investment decisions.**

8.37 We did not receive a response from NBIMC to update this particular recommendation in 2008. Based on our enquiry and

review of documentation, it appears that NBIMC is basically disagreeing with this recommendation. We do not intend to follow up on it next year.

**Comments on
Recommendations from 2006
re NB's Emergency 9-1-1
Service**

8.38 In this work in the Department of Public Safety we recommended that the Department make a clear public statement on their intentions for the regionalization of fire dispatch and ensure that they have legislated authority to perform their intentions.

8.39 The Department told us that it now has a legal opinion stating that it has legislated authority to regionalize fire dispatch. Although we requested a copy of the legal opinion, the Department refused to provide it to us.

**General comments on
the implementation of
recommendations**

8.40 Our recommendations are intended to improve government programs. We undertake our annual follow-up of our recommendations to determine if the changes we identified are being put in place. We do not have the resources to do extensive investigation into the extent of departmental implementation. We hope that the Public Accounts and Crown Corporations Committees will use this chapter to hold government accountable for implementing our recommendations.

8.41 Exhibit 8.4 reports government's progress (or lack thereof) in implementing our recommendations over the past number of years.

*Exhibit 8.4
Implementation of recommendations*

Year	Number of Recommendations	Recommendations Implemented Within		
		Two Years	Three Years	Four Years
1999	99	35%	42%	42%
2000	90	26%	41%	49%
2001	187	53%	64%	72%
2002	147	39%	58%	63%
2003	114	31%	35%	42%
2004	91	30%	38%	49%
2005	89	27%	38%	
2006	65	22%		
Total	882			

8.42 When we look at the results of our follow-up work, we see some encouraging signs from some departments. In paragraph 6.55 of last year's report we drew special attention to the Department of Social Development (then known as the Department of Family and

Community Services) for its diligence in implementing our recommendations. This year we saw more of the same.

8.43 In looking at the audits where the four year follow-up cycle finished this year, we also saw encouraging signs with the audits of the Beverage Containers Program, Pre-arranged funerals, and RDC's provincially funded programs.

8.44 And this year we also had the unusual circumstance where a department approached us about continuing to work on our recommendations even though our follow-up period had already expired. In 2007, we finished our four years of follow-up on our 2003 audit of absenteeism management. The Office of Human Resources (OHR) was the lead agency for this audit. We reported last year that the OHR disagreed with eight of our recommendations and had not implemented them.

8.45 This year, the Office of Human Resources showed a renewed interest in implementing those eight "disagreed" recommendations as well as one other that the OHR had not fully implemented. OHR could have chosen to place its energies on other matters, as we would not have been reporting on these 2003 recommendations again. But the OHR approached us to discuss its intent to continue working with these recommendations.

8.46 Following some initial discussion, we met with OHR staff twice in the last few months. We reviewed documentation outlining progress on the recommendations. We were impressed by the diligence and creativity shown in reviving work on these 2003 recommendations. For example, one of our recommendations called for the OHR to develop a formalized trigger in the leave tracking system that would signal managers to sit down with employees and review absenteeism fitting certain parameters programmed into the system. OHR determined that given the age of the system, it might not make economic sense to build the so-called trigger. It has, however, made managers aware of an existing software tool that can assist in monitoring absences. And it has developed policy and guides that document ways in which managers can address absenteeism issues with employees. In other words, OHR is striving to meet the recommendation's intent.

8.47 On the other hand, the NB Salmon Aquaculture program, which included recommendations to three departments, still has 23 of its 35 recommendations not implemented. And Exhibit 8.4 shows a

rather poor implementation rate in general since 1999 for the bulk of our work.

8.48 Some cases are particularly difficult to understand, such as the case with Service New Brunswick being unwilling to publish segmented financial information when it already has the information available. Or the case of RDC being unwilling to table its evaluation reports could also be noted.

Appendix

Contents

Summary of significant audits conducted in departments and Crown agencies over the past ten years	265
--	-----

Summary of Significant Audits Conducted in Departments and Crown Agencies over the Past Ten Years

The following is a list of value-for-money audits reported in a separate chapter of our annual Reports over the last ten years, organized by department and agency. The year of reporting is in brackets following the subject of the audit. The list is organized using the current name of the department or agency, even though in some cases the audit was conducted prior to a government reorganization.

Department of Agriculture and Aquaculture

Salmon Aquaculture (2004)

This chapter assesses whether Province of New Brunswick programs ensure that New Brunswick salmon cage culture operations are economically, environmentally, and socially sustainable.

Review of Legislation (2000)

This chapter examines how well the Department is meeting its administrative responsibilities pertaining to legislation it has been assigned, and whether the results are being adequately measured and reported to the Legislative Assembly.

Department of Education

Facilities Maintenance (2005)

This chapter examines whether the Minister of Education has adequate systems and practices in place to ensure that school facilities are appropriately maintained.

Pupil Transportation (2001)

This chapter examines the systems and practices in place in the Department of Education for the safe transportation of pupils to and from their schools.

Department of Environment

Environmental Impact Assessment (2008)

This chapter examines whether the Department is carrying out its key roles and responsibilities under the NB Environmental Impact Assessment Regulation and related departmental guidelines with due regard for economy, efficiency and effectiveness. It also identifies key risks associated with the provincial EIA process and determines the extent to which those risks are being managed.

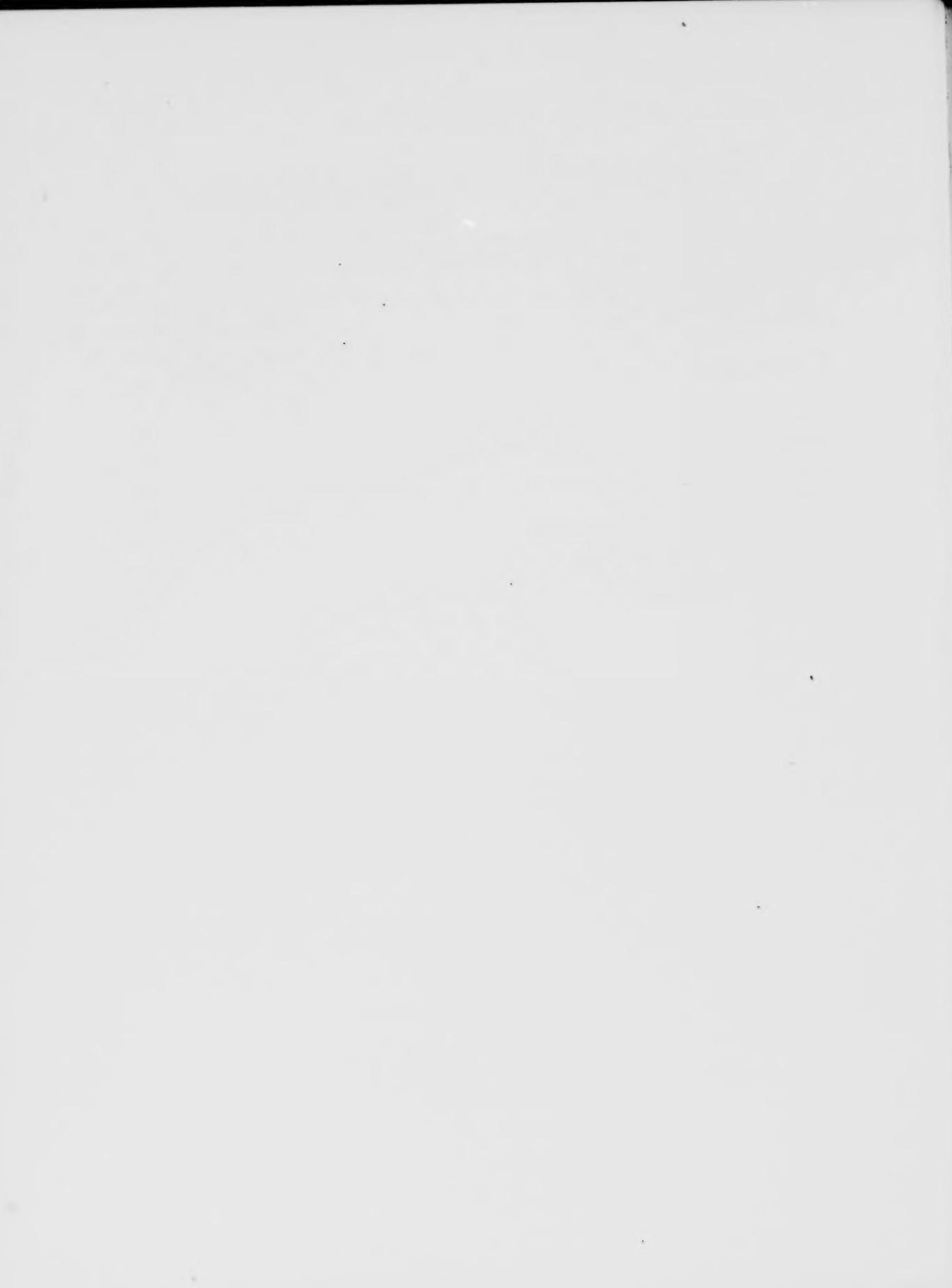


Chapitre 3

Surintendant des caisses populaires

Contenu

Contexte	75
Étendue.	77
Résumé des résultats	78
Surveillance	79
Conformité à la <i>Loi sur les caisses populaires</i>	91
Présentation de l'information sur le rendement	94
Autres commentaires	97



Surintendant des caisses populaires

Contexte

3.1 La *Loi sur les caisses populaires*, proclamée en 1994, établit le cadre de réglementation au sein duquel fonctionne le système des caisses populaires. Pour exercer des activités au Nouveau-Brunswick, toutes les caisses populaires¹ de la province doivent appartenir à une fédération, que ce soit la Fédération des caisses populaires acadiennes Limitée (FCPA) ou la Brunswick Credit Union Federation Ltd (BCUF). Parmi les 49 caisses populaires du Nouveau-Brunswick, 31 sont membres de la FCPA et 18 sont membres de la BCUF. Récemment, suivant l'injection d'une forte somme par le gouvernement provincial, la Caisse populaire de Shippagan a été transférée de la Brunswick Credit Union Federation à la Fédération des caisses populaires acadiennes.

3.2 Les caisses populaires sont aussi membres de l'office de stabilisation établi pour la fédération dont la caisse est membre. Il y a deux offices de stabilisation au Nouveau-Brunswick :

- le Brunswick Credit Union Federation Stabilization Board Limited (qui fonctionne sous le nom de Risk Management Agency);
- l'Office de stabilisation de la Fédération des caisses populaires acadiennes Limitée.

3.3 Chaque office de stabilisation a un fonds de stabilisation composé des droits versés par les caisses populaires membres. Les fonds peuvent servir à fournir une aide aux caisses populaires à des fins de stabilisation.

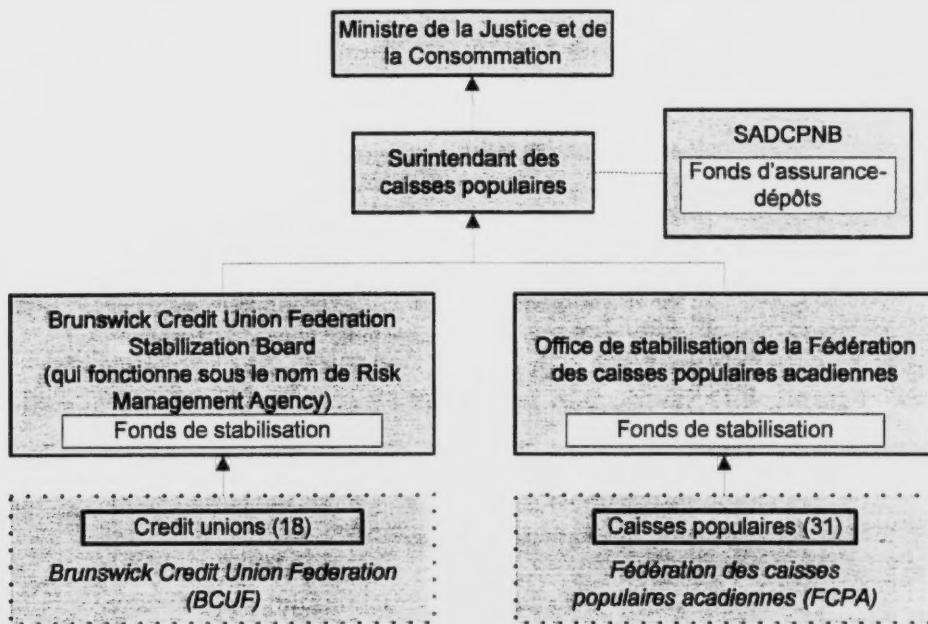
1. Tout au long du chapitre, le terme *caisse populaire* renvoie également aux *credit unions*.

3.4 Dans le volume 2 de notre rapport de 2007, nous faisions rapport sur une vérification que nous avions effectuée relativement à l'assurance-dépôts. Notre vérification avait examiné les points suivants :

- les responsabilités de la Société d'assurance-dépôts des caisses populaires du Nouveau-Brunswick (SADCPNB);
- les pouvoirs, indépendance et ressources de la société;
- l'information et l'analyse exigées par la société pour surveiller les risques;
- la reddition de comptes de la société.

3.5 La SADCPNB est seulement un élément du grand système des caisses populaires du Nouveau-Brunswick, comme le montre la pièce 3.1.

Pièce 3.1 : Système des caisses populaires du Nouveau-Brunswick



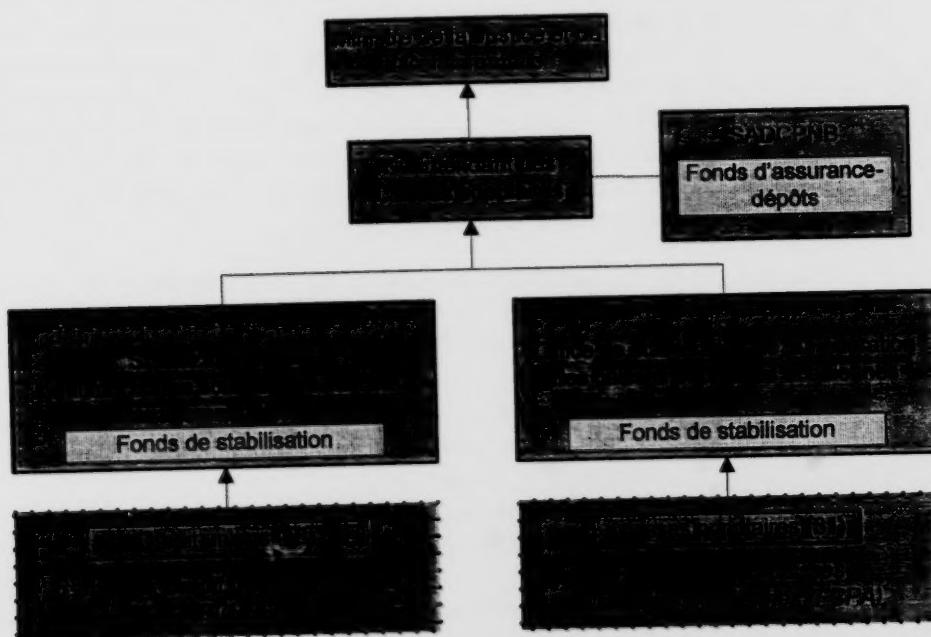
3.6 La SADCPNB joue également un rôle dans le système de protection des déposants du Nouveau-Brunswick. Notre vérification de la SADCPNB avait révélé d'importantes faiblesses dans le système de protection des déposants aux caisses populaires de la

3.4 Dans le volume 2 de notre rapport de 2007, nous faisions rapport sur une vérification que nous avions effectuée relativement à l'assurance-dépôts. Notre vérification avait examiné les points suivants :

- les responsabilités de la Société d'assurance-dépôts des caisses populaires du Nouveau-Brunswick (SADCPNB);
- les pouvoirs, indépendance et ressources de la société;
- l'information et l'analyse exigées par la société pour surveiller les risques;
- la reddition de comptes de la société.

3.5 La SADCPNB est seulement un élément du grand système des caisses populaires du Nouveau-Brunswick, comme le montre la pièce 3.1.

Pièce 3.1 : *Système des caisses populaires du Nouveau-Brunswick*



3.6 La SADCPNB joue également un rôle dans le système de protection des déposants du Nouveau-Brunswick. Notre vérification de la SADCPNB avait révélé d'importantes faiblesses dans le système de protection des déposants aux caisses populaires de la

province. Nous avions adressé des recommandations à la Société d'assurance-dépôts des caisses populaires du Nouveau-Brunswick et au ministère de la Justice et de la Consommation. Depuis la publication de ce rapport, de nombreuses modifications ont été apportées à la *Loi sur les caisses populaires*, et la Caisse populaire de Shippagan a été transférée de la Brunswick Credit Union Federation à la Fédération des caisses populaires acadiennes.

3.7 Nous avions aussi constaté que le surintendant des caisses populaires joue un rôle important dans un certain nombre des entités qui forment le système de protection des déposants. Par exemple, le surintendant :

- est un membre votant du conseil de la SADCPNB;
- est un membre sans droit de vote du conseil de la Risk Management Agency;
- est un membre sans droit de vote du conseil de l'Office de stabilisation de la Fédération des caisses populaires acadiennes.

3.8 Étant donné l'influence du surintendant des caisses populaires et son rôle dans le système de protection des déposants, nous avons estimé qu'il était nécessaire d'élargir notre examen du bureau du surintendant des caisses populaires. Cette vérification est la deuxième étape d'un examen du système de protection des déposants aux caisses populaires du Nouveau-Brunswick.

3.9 Comme nous l'avons mentionné, la *Loi sur les caisses populaires* établit le cadre de réglementation au sein duquel fonctionne le système des caisses populaires. Le surintendant est nommé et employé par le ministre de la Justice et de la Consommation. Bien que le ministre soit l'ultime responsable de l'administration générale de la *Loi sur les caisses populaires* et des règlements afférents, la loi précise que le surintendant :

1. doit agir selon les instructions du ministre;
2. doit veiller d'une manière générale à toutes les questions reliées à la présente loi et aux règlements;
3. doit exercer les fonctions et les pouvoirs que la présente loi ou les règlements peuvent exiger ou autoriser.

Étendue

3.10 Notre objectif de vérification était le suivant :

Déterminer si le surintendant des caisses populaires s'acquitte de ses fonctions et de ses responsabilités

relativement à la surveillance de la stabilité financière et de la solvabilité des caisses populaires et des credit unions en vue de protéger les déposants du Nouveau-Brunswick.

3.11 Pour mieux cibler nos efforts de vérification et évaluer les activités effectuées par le surintendant, nous avons élaboré les quatre critères de vérification suivants :

1. Le surintendant devrait surveiller la situation financière de toutes les caisses populaires et credit unions.
2. Le surintendant devrait surveiller la situation financière des offices de stabilisation.
3. Le surintendant devrait surveiller la conformité des caisses populaires, des credit unions et des offices de stabilisation à la *Loi sur les caisses populaires* pour ce qui est des activités opérationnelles.
4. Le surintendant devrait faire rapport publiquement sur le rendement.

3.12 Aux fins de notre vérification, nous considérons que :

- la **surveillance** consiste à obtenir de l'information, à examiner l'information et à donner suite aux résultats de l'examen;
- les **activités opérationnelles** comprennent, par exemple, les exigences de capital et de liquidité, les exigences de dépôt de déclarations annuelles et les assemblées annuelles.

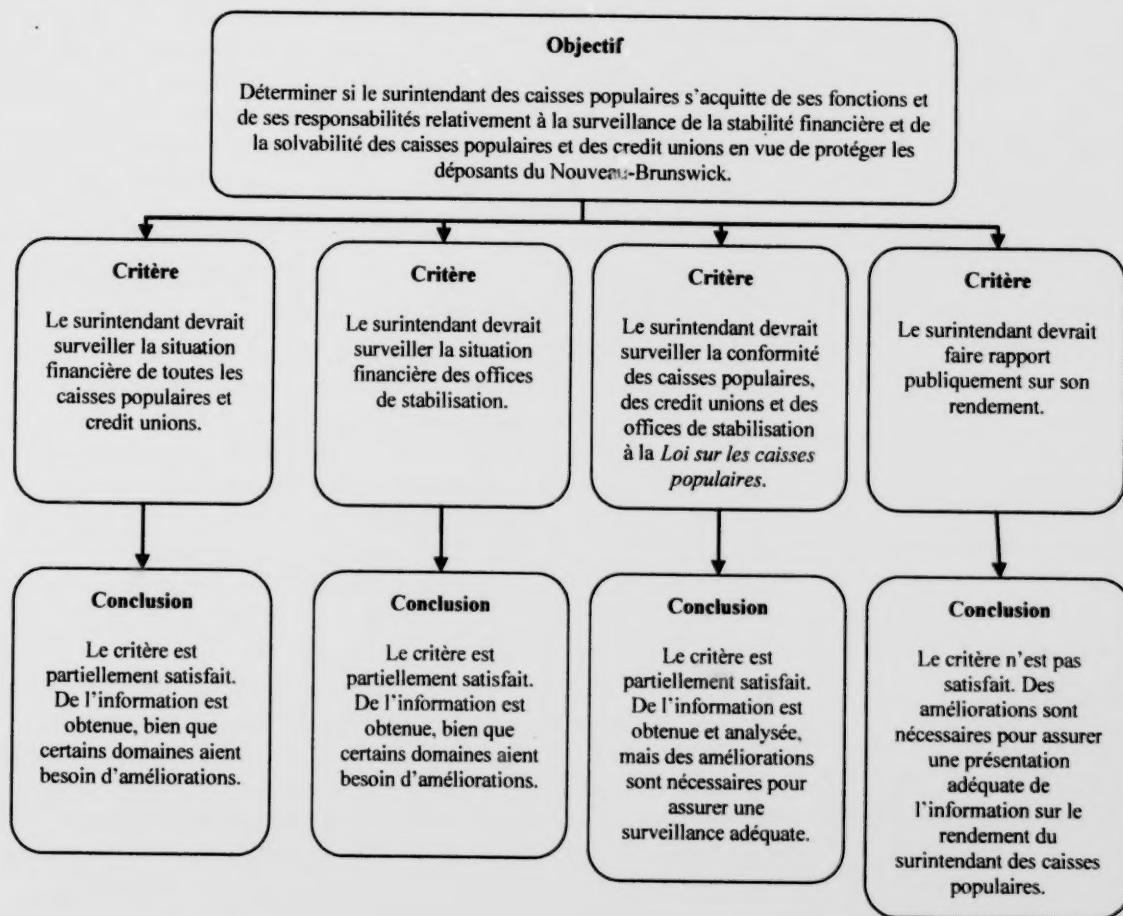
3.13 Au cours de notre travail, nous avons rencontré le surintendant des caisses populaires ainsi que des membres du personnel de la Direction des caisses populaires, des coopératives et des sociétés de fiducie et examinations du ministère de la Justice et de la Consommation. Nous avons aussi examiné de l'information portant sur les années 2005 à 2007.

3.14 Notre vérification a été conforme aux normes établies pour les missions de certification par l'*Institut Canadien des Comptables Agrés*, ce qui englobe l'optimisation des ressources et la conformité, et a donc consisté dans des contrôles par sondages et autres procédés que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances.

Résumé des résultats

3.15 La pièce 3.2 résume notre objectif, nos critères et nos conclusions.

Pièce 3.2 : Objectif de vérification, critères et conclusions.



Surveillance

3.16 Nos deux premiers critères examinent la surveillance effectuée par le surintendant des caisses populaires. Les critères sont les suivants :

Le surintendant devrait surveiller la situation financière de toutes les caisses populaires et credit unions.

Le surintendant devrait surveiller la situation financière des offices de stabilisation.

3.17 La Direction des caisses populaires, des coopératives et des sociétés de fiducie et examinations assure la surveillance des caisses populaires au Nouveau-Brunswick. Elle s'occupe de l'application de

la *Loi sur les caisses populaires* et de ses règlements. Cette responsabilité comprend également l'exercice des fonctions et des responsabilités du surintendant des caisses populaires. En plus d'assurer les services de constitution en corporation des caisses populaires, la direction surveille la stabilité financière et la solvabilité des caisses populaires dans le but de protéger les déposants, et elle recommande l'adoption de modifications aux politiques et aux mesures législatives qui concernent les caisses populaires. Le surintendant est le directeur de cette direction.

3.18 Étant donné le mandat de la direction, nous nous attendions à constater que le personnel de la Direction des caisses populaires reçoit de l'information, qu'il analyse et étudie cette information de façon régulière et que le surintendant prend des décisions fondées sur le travail de son personnel. Lorsque nous avons parlé au surintendant, nous avons appris que le personnel de la direction participe moins que nous le pensions aux activités de surveillance des caisses populaires. La surveillance des caisses populaires, tout comme des offices de stabilisation, se fait en grande partie lorsque le surintendant assiste aux réunions trimestrielles des offices de stabilisation.

Conclusion

3.19 Ces critères sont partiellement satisfaits. De l'information est obtenue, bien que certains domaines aient besoin d'améliorations. Par exemple, en ce qui concerne le fonds de stabilisation de la RMA, très peu d'information est fournie au conseil. L'information que reçoivent les conseils fait l'objet d'analyses adéquates. Des renseignements plus détaillés sur nos constatations sont fournis dans les sections suivantes.

Réunions des offices de stabilisation

3.20 Il y a deux offices de stabilisation dans la province : la Risk Management Agency (la RMA) et l'Office de stabilisation de la Fédération des caisses populaires acadiennes (l'Office). Conformément à la *Loi sur les caisses populaires*, le surintendant est administrateur des deux offices de stabilisation. L'ensemble des informations présentées aux réunions des offices de stabilisation s'appelle une « trousse du conseil ».

3.21 Nous avons fait un examen approfondi des trousseaux du conseil préparées pour les réunions de la RMA et de l'Office qui ont eu lieu en 2005, en 2006 et en 2007. Durant notre examen de l'information, nous avons pris en compte ce qui suit :

- l'actualité de l'information fournie aux réunions;
- l'étendue de l'analyse financière effectuée;
- les rapports sur les résultats des inspections des caisses populaires effectuées par l'office de stabilisation;
- l'étendue de l'information fournie au sujet du fonds de stabilisation;
- les rapports sur les caisses populaires placées sous surveillance ou à risque de l'être.

Actualité de l'information fournie aux réunions

3.22 Les offices de stabilisation tiennent des réunions trimestrielles. Comme la fréquence des réunions semble adéquate, nous avons voulu évaluer l'actualité de l'information communiquée aux réunions. L'actualité de l'information reçue a été évaluée à l'aide de l'échelle suivante :

- i. Bonne La date de l'information fournie précède d'au plus deux mois la date de la réunion.
- ii. Moyenne La date de l'information fournie précède de deux à trois mois la date de la réunion.
- iii. Faible La date de l'information précède d'au moins trois mois la date de la réunion.

3.23 Nous avons examiné 13 trousse du conseil de l'Office et évalué que l'actualité de l'information était bonne dans la majorité des cas. Sur les 12 trousse du conseil de la RMA que nous avons examinées, l'actualité de l'information a été jugée bonne ou moyenne dans environ 70 % des cas, et faible dans 30 % des cas.

3.24 Dans le cas de l'Office, comme toutes les caisses populaires de la Fédération fonctionnent selon un système comptable centralisé, tous les documents d'information fournis à chaque réunion portent généralement la même date. Les caisses populaires de la RMA étant plus décentralisées, les documents d'information fournis à chaque réunion peuvent couvrir un éventail de dates.

3.25 D'après notre examen de l'actualité de l'information, la RMA doit apporter des améliorations visant à accroître l'actualité de l'information évaluée par le conseil, et donc à la rendre plus utile et plus pertinente.

Analyse financière

3.26 L'analyse financière est un aspect important de la surveillance des risques. Plusieurs facteurs déterminent la valeur de l'analyse financière :

- l'analyse est fondée sur des données pertinentes, fiables et exactes;
- l'analyse est fournie en temps opportun; et
- l'analyse comprend des indicateurs pour les résultats qui suggèrent un potentiel de risque élevé.

3.27 L'Office a été cohérent dans son analyse financière des 13 trousseaux du conseil que nous avons examinées. L'information sur les caisses populaires membres a été fournie par caisse (lorsque les points de référence n'étaient pas atteints) et en tant que groupe (sous forme de tableaux). L'Office a également fourni de l'information sur la dépréciation des prêts. À certains moments de l'année, il a aussi communiqué de l'information sur les résultats des vérifications financières de ses caisses populaires, par exemple des commentaires ou des problèmes relevés durant la vérification.

3.28 Le rapport de l'analyse financière porte sur de nombreux sujets :

- discussion détaillée sur la croissance de l'actif;
- discussion détaillée sur les trop-perçus;
- discussion sur la gestion des risques, y compris les taux de délinquance et le risque de perte sur prêts, taux de capitalisation.

3.29 Pour ce qui est de la RMA, le contenu de son analyse financière a évolué de 2005 à 2007. En 2005, l'analyse financière comportait les éléments suivants :

- statistiques clés sur le rendement;
- analyse de la délinquance;
- analyse de répercussions des trois plus importantes caisses populaires sur l'actif, l'avoir des membres et la délinquance en pourcentage du total de l'actif.

3.30 En 2006 et 2007, l'analyse financière a consisté dans la comparaison de statistiques relatives aux caisses populaires avec des points de référence. Chaque caisse populaire était comparée aux autres et aux statistiques de la moyenne nationale. Plus précisément, la RMA a examiné les points suivants :

- les prêts;
- les dépôts;
- les bénéfices;
- le capital social et l'avoir des membres;
- les revenus et les dépenses;
- les provisions pour créances irrécouvrables et les pertes sur prêts.

3.31 Une limite avec laquelle doit composer la RMA est le fait que, contrairement à l'Office, ses caisses populaires membres n'ont pas toutes la même date de clôture d'exercice et fonctionnent en vertu d'un système décentralisé. Comme nous l'avons mentionné dans la section précédente, cette situation diminue l'actualité de l'information examinée et entrave la capacité de faire des observations ou des comparaisons éclairées à partir de l'analyse financière.

3.32 Au cours de notre travail, nous n'avons pas vérifié par sondages l'exactitude ni la fiabilité de l'information fournie par les offices de stabilisation parce que nous n'avons pas eu accès aux systèmes qui capturent et produisent les données. Le surintendant devrait faire des contrôles par sondages pour déterminer s'il est justifié de se fier à l'information et veiller à ce que des processus soient établis pour assurer l'intégrité et l'exactitude des données reçues des caisses populaires.

Recommandation

3.33 Nous avons recommandé que le surintendant des caisses populaires, dans le cadre du processus d'inspection, évalue les systèmes qui capturent et produisent les données de l'analyse financière des offices de stabilisation pour déterminer s'il peut se fier à cette information.

Réponse du ministère

3.34 [Traduction.] *Nous envisagerons d'intégrer cette recommandation aux futures inspections des offices de stabilisation.*

3.35 À chaque réunion, l'Office présente une analyse comparative dans un certain nombre de domaines. Il utilise aussi des points de référence lui permettant de désigner les caisses populaires dont les statistiques suggèrent un potentiel de risque élevé. Il fournit également de l'information sur les tendances au moyen de graphiques pour une partie de son analyse financière.

3.36 La RMA utilise une douzaine de points de référence pour montrer les domaines de risque accru, et les caisses populaires sont

ensuite comparées entre elles ainsi qu'au système national. Une telle comparaison au système national pourrait aussi être utile à l'Office. Cependant, l'actualité de l'information pourrait être un problème, car l'information venant du système national n'est pas aussi récente que les chiffres internes. L'une des faiblesses de la RMA est l'absence d'analyse des tendances et des comparaisons – le conseil pourrait trouver utile d'établir les tendances de quelques-uns de ses points de référence clés, ou encore d'isoler certains domaines et de comparer les chiffres à la période ou au trimestre précédent.

Résultats des inspections

3.37 Les offices de stabilisation sont tenus d'effectuer une inspection de leurs caisses populaires membres aux 18 mois. Durant notre examen, nous avons constaté que l'Office était cohérent dans la communication des résultats d'inspection. La Risk Management Agency était généralement cohérente dans la communication des résultats d'inspection. Des améliorations qui accroissent la valeur de l'information communiquée ont été apportées en 2007.

3.38 Bien que les offices de stabilisation communiquent les résultats d'inspection différemment, les deux présentent une quantité adéquate d'information aux fins de surveillance. L'inspection des caisses populaires est effectuée par la RMA et par les SUVI (pour l'Office). Le processus d'inspection des deux organismes a fait l'objet d'un examen externe en 2007. Nous discutons des constatations de ces examens plus loin dans ce chapitre.

Fonds de stabilisation

3.39 Dans les 13 trousse du conseil que nous avons examinées, l'Office avait inclus un rapport sur le rendement de son fonds de stabilisation. L'analyse comprend des détails sur les placements détenus dans le fonds ainsi que les dates d'échéance. Elle comprend aussi une évaluation de la conformité des placements à la politique de placement.

3.40 Selon l'examen des trousse du conseil de la RMA, les liquidités et la qualité du fonds de stabilisation faisaient peu souvent l'objet de rapports. En fait, les seules fois où il semble que cet aspect ait été discuté concernaient la Caisse populaire de Shippagan et les répercussions potentielles sur le fonds. Une discussion a aussi eu lieu (en rapport avec la caisse de Shippagan) pour soulever le fait que certains éléments d'actif du fonds étaient moins liquides que d'autres. Il n'y a eu aucun commentaire relatif au respect de la politique de placement.

Recommandation

3.41 Nous avons recommandé que le surintendant établisse un moyen régulier et cohérent pour surveiller la qualité et la liquidité du fonds de stabilisation de la RMA.

3.42 De récentes modifications apportées aux règlements afférents à la *Loi sur les caisses populaires* excluent certains éléments d'actif non liquides de la détermination du montant total du fonds de stabilisation, tels que les placements immobiliers et les prêts aux employés.

Réponse du ministère

3.43 [Traduction.] Nous soulignons que :

- *les récentes modifications apportées à la Loi sur les caisses populaires (le projet de loi 56 a été adopté le 31 octobre 2008) comprennent des articles qui traitent de la liquidité et de la suffisance des fonds de stabilisation;*
- *la politique de placement des offices de stabilisation respectifs exige l'approbation du surintendant;*
- *la conformité à la politique de placement approuvée est un élément systématique du processus d'inspection des offices de stabilisation, y compris l'inspection de la RMA qui a eu lieu en octobre 2008.*

Caisses populaires placées sous surveillance ou à risque de l'être

3.44 Nous avons examiné l'information fournie au surintendant des caisses populaires placées sous surveillance ou à risque de l'être. Une caisse populaire peut être placée sous surveillance pour un certain nombre de raisons. Par exemple :

- infraction à la *Loi sur les caisses populaires* ou aux règlements;
- mauvaises pratiques opérationnelles;
- commission d'un acte qui pourrait nuire aux intérêts de ses membres;
- non-respect des normes d'exploitation;
- besoin d'aide financière d'un office de stabilisation;
- défaut de déposer des rapports ou des documents comme il est exigé;
- défaut de se conformer à un ordre de l'office de stabilisation ou du surintendant.

3.45 L'Office classe les caisses populaires sous « observation » selon le risque, soit élevé, moyen ou faible. Dans sa trousse du conseil, de l'information est fournie pour chaque caisse populaire concernant les défis auxquels la caisse fait face ou les raisons pour lesquelles elle est sous observation.

Points de référence

Examen des points de référence

Inspections des caisses populaires

3.46 Dans le cas de la RMA, lorsqu'une caisse populaire est placée sur la « liste de contrôle » ou sous surveillance, un sommaire est préparé pour chaque caisse populaire, y compris un rapport d'analyse financière et un rapport d'analyse des risques sur la situation de la caisse.

3.47 De façon générale, l'information fournie sur les caisses populaires placées sous surveillance ou à risque de l'être (sous observation) est similaire pour les deux offices de stabilisation. Un des éléments du sommaire préparé par l'Office qui nous a plu est son utilisation de catégories pour les caisses populaires à risque, qui permet aux membres du conseil de mieux comprendre la santé financière des caisses.

3.48 Bien que les deux offices de stabilisation utilisent des points de référence dans leur analyse financière, les points de référence utilisés ne sont pas toujours les mêmes. Nous avons examiné les points de référence afin de déterminer s'ils étaient cohérents et si des améliorations s'imposaient.

3.49 Nous avons constaté que les deux offices de stabilisation ont des points de référence dans les domaines clés suivants : capitalisation, rentabilité et perte sur prêts. Les principaux points de référence sont relativement semblables. L'une des possibilités d'amélioration serait de montrer les tendances de certains de ces points de référence, ce qui pourrait être fait à l'aide de graphiques pour l'ensemble des caisses populaires ou pour les caisses qui affichent un niveau de risque plus élevé.

3.50 Un aspect important de la surveillance de la situation financière des caisses populaires est leur inspection. Effectuée par les offices de stabilisation, l'inspection examine un certain nombre de domaines, et les résultats sont communiqués au conseil et au surintendant.

3.51 Selon la *Loi sur les caisses populaires*, le but de l'inspection est :

- de déterminer si la caisse populaire se conforme à cette loi et aux règlements ou à tout autre ordre que l'office de stabilisation ou le surintendant a donné;
- de déterminer si la caisse populaire membre suit des pratiques et des procédures opérationnelles saines;

- d'évaluer la situation financière de la caisse populaire et de déterminer, en particulier, si la valeur déclarée de l'actif de la caisse populaire représente fidèlement sa valeur de réalisation.

3.52 À l'origine, nous avions prévu d'examiner un échantillon de rapports sur les résultats des inspections effectuées aux caisses populaires par la RMA et par l'Office (par les SUDI). Cependant, le surintendant nous a informés que les processus d'inspection de la RMA et des SUDI ont fait l'objet d'un examen en 2007. Bien que différents par leur portée, les examens étaient récents, et les commentaires formulés avaient rapport au processus d'inspection. Les examens ont révélé un certain nombre de préoccupations, tant dans le processus d'inspection des SUDI que dans celui de la RMA. Comme le surintendant se fie aux inspections et au travail effectués par la RMA et les SUDI, il a besoin d'un processus établi par écrit pour s'assurer que les faiblesses relevées durant les examens ne sont pas importantes. Ou bien, si elles sont importantes, il devrait appliquer des procédés compensatoires pour tenir compte des faiblesses dans le processus. De plus, le surintendant devrait avoir un processus pour s'assurer que les deux organismes mettent en œuvre en temps opportun les recommandations qui leur sont adressées. En conséquence, nous avons formulé la recommandation suivante :

Recommandation

3.53 Nous avons recommandé que le surintendant établisse un processus pour vérifier si les faiblesses relevées dans le processus d'inspection sont importantes et, si c'est le cas, qu'il applique des procédés compensatoires pour tenir compte de ces faiblesses.

3.54 De telles constatations font qu'il est encore plus important que le surintendant fasse régulièrement l'inspection des processus des offices de stabilisation.

Réponse du ministère

3.55 [Traduction.] *Cette recommandation a déjà été intégrée à l'étendue de l'inspection de la RMA effectuée en octobre 2008 et sera prise en compte dans l'étendue de l'inspection de l'Office de stabilisation qui, prévoyons-nous, sera réalisée en février 2009.*

Indépendance des SUDI

3.56 Les Services Unis de Vérification et d'Inspection (SUDI) sont une branche du secteur des affaires du Mouvement des caisses populaires acadiennes (MCPA). Leur mandat est le suivant :

1. Offrir un service de vérification externe aux caisses populaires et aux coopératives affiliées au MCPA.

2. Offrir des services d'inspection aux caisses populaires afin de les renseigner et de renseigner l'Office de stabilisation de la Fédération des caisses populaires acadiennes sur la qualité de la gestion du crédit, les pratiques financières et la conformité aux règlements d'application au niveau des caisses populaires afin de promouvoir leur continuité et leur évolution.
3. Offrir des services de consultation (comptabilité, fiscalité, composition des comités, etc.) aux divers établissements du MCPA.

3.57 Les SUVI sont explicitement mentionnés dans la *Loi sur les caisses populaires*, qui précise que l'organisation peut être nommée vérificateur d'une caisse populaire. Toutefois, en voyant l'éventail de services fournis par les SUVI, nous nous sommes demandés si l'indépendance des SUVI avait été prise en considération, vu les nouvelles normes qui s'appliquent à l'indépendance des certificateurs depuis l'entrée en vigueur de la loi.

3.58 Pour les futures inspections des offices de stabilisation, le surintendant devrait examiner les éléments qui menacent l'indépendance des SUVI et voir ce que font les offices de stabilisation pour assurer l'indépendance des vérificateurs des caisses populaires.

Recommandation

3.59 Nous avons recommandé que le surintendant s'assure que des mesures de protection appropriées sont en place pour éliminer ou réduire les menaces possibles à l'indépendance des vérificateurs des caisses populaires.

Réponse du ministère

3.60 [Traduction.] *Les SUVI ont cessé d'offrir leurs services aux coopératives et mis fin à leur travail de consultant. Il existe entre la FCPA, l'Office de stabilisation et les SUVI une entente tripartite que le surintendant avait approuvée à son établissement en 2002. Nous convenons que ces dispositions doivent maintenant être comparées aux pratiques exemplaires et normes professionnelles en vigueur en 2009 et, à ce titre, nous avons l'intention de réexaminer la question durant notre inspection de l'Office de stabilisation en février 2009.*

Surveillance des offices de stabilisation

3.61 Outre l'examen des états financiers vérifiés et la participation aux réunions du conseil, l'inspection des offices de stabilisation constitue un volet important de la surveillance de la situation des offices de stabilisation. Bien que la *Loi sur les caisses populaires* exige la réalisation d'une inspection des offices de stabilisation

« annuellement ou à d'autres intervalles que le surintendant peut estimer nécessaires », aucune inspection n'a eu lieu depuis 1999.

3.62 Nous avons appris par nos discussions avec le surintendant qu'il a l'intention de faire une inspection à l'automne 2008. Compte tenu du rôle important que jouent les offices de stabilisation et du fait que le surintendant se fie largement à l'information fournie par les offices de stabilisation, il est essentiel que de telles inspections aient lieu. Étant donné les récentes difficultés de la RMA et la nécessité pour la province d'intervenir dans le cas de la Caisse populaire de Shippagan, il est plus que jamais important que ces inspections aient lieu et qu'elles aient lieu régulièrement.

Recommandation

3.63 Nous avons recommandé que le surintendant des caisses populaires procède à une inspection annuelle des offices de stabilisation.

Réponse du ministère

3.64 [Traduction.] *L'inspection de la RMA a eu lieu en octobre 2008; l'inspection de l'Office de stabilisation aura lieu en février 2009. Par la suite, les deux inspections auront lieu selon un cycle annuel.*

3.65 La qualité et la suffisance du fonds de stabilisation des offices de stabilisation sont un autre aspect qui devrait être surveillé. Ainsi, lorsqu'il a fallu aider la Caisse populaire de Shippagan, la RMA n'avait pas suffisamment de fonds pour le faire, et elle a dû être placée sous surveillance, ce qui montre l'importance de ce point. De plus, une partie du fonds de stabilisation de la RMA était investie dans des éléments d'actif qui n'étaient pas liquides, comme un immeuble et des prêts aux employés. Des modifications apportées récemment aux règlements afférents à la *Loi sur les caisses populaires* interdisent aux offices de stabilisation d'utiliser leur fonds de stabilisation pour consentir des prêts aux employés ou investir dans l'immobilier.

3.66 Durant notre examen des trousseaux du conseil, nous avons constaté que, à ses réunions, l'Office communiquait régulièrement de l'information sur le rendement de son fonds de stabilisation. Le rapport offre suffisamment d'information pour permettre d'évaluer le rendement du fonds et sa liquidité. Bien qu'un rapport sommaire sur le fonds soit fourni annuellement, peu d'information relativement à la qualité ou à la liquidité du fonds est communiquée de façon régulière lors des réunions du conseil de la RMA. Selon le surintendant, la

RMA se fie au fait que le surintendant approuve la politique de placement du fonds.

Recommandation

3.67 Nous avons recommandé que de l'information relative à la surveillance soit fournie plus souvent au surintendant pour lui permettre de surveiller la qualité et la liquidité du fonds de stabilisation de la RMA.

Réponse du ministère

3.68 [Traduction.] L'information sera dorénavant comprise dans chaque trousse du conseil de la RMA.

Dotation

3.69 D'après les discussions que nous avons eues avec le personnel du ministère, la Direction des caisses populaires manque de personnel depuis un certain temps. En fait, de 2002 à 2006, le poste de surintendant des caisses populaires était occupé par un suppléant. Durant ces années, les fonctions de surintendant ont été assumées par le sous-ministre adjoint de la Division des services à la justice du ministère, jusqu'à la dotation permanente du poste en 2006.

3.70 D'autres postes sont toujours vacants parce qu'il est difficile de trouver des personnes qualifiées et d'expérience pour doter les postes au niveau de traitement actuel. Sur les douze postes à la direction, quatre sont actuellement vacants. Selon le personnel du ministère, le manque de personnel adéquat a eu des répercussions importantes sur la quantité de travail effectuée par la direction. Par exemple, bien qu'elles soient exigées annuellement, aucune inspection des offices de stabilisation n'a eu lieu depuis 1999.

3.71 Comme nous l'avons mentionné précédemment, le mandat de la direction précise que : « La Direction assure la surveillance des caisses populaires et des credit unions au Nouveau-Brunswick. Elle s'occupe de l'application de la *Loi sur les caisses populaires* et de ses règlements. Cette responsabilité comprend également l'exercice des attributions du surintendant des caisses populaires. En plus d'assurer les services de constitution en corporation des caisses populaires, la Direction surveille la stabilité financière et la solvabilité des caisses dans le but de protéger les déposants, et elle recommande l'adoption de modifications aux politiques et aux mesures législatives qui concernent les caisses populaires. »

3.72 Considérant le rôle important que joue la direction dans la protection des déposants aux caisses populaires et le risque que

l'inaction pose pour la province, il est crucial que la direction soit dotée du personnel dont elle a besoin pour s'acquitter de son mandat.

Recommandation

3.73 Nous avons recommandé que le ministère fasse apporter des modifications à la classification des postes afin de permettre à la direction d'attirer des professionnels qualifiés et d'expérience pour doter les postes vacants nécessaires et s'acquitter de ses fonctions.

Réponse du ministère

3.74 [Traduction.] *Cette initiative est en cours, et nous prévoyons présenter l'information requise en vue de la reclassification en février 2009.*

Conformité à la Loi sur les caisses populaires

3.75 Le troisième critère porte sur la conformité à la *Loi sur les caisses populaires* :

Le surintendant devrait surveiller la conformité des caisses populaires, des credit unions et des offices de stabilisation à la Loi sur les caisses populaires pour ce qui est des activités opérationnelles.

3.76 Pour évaluer ce critère, nous considérons que les activités opérationnelles comprennent, par exemple, les exigences de capital et de liquidité, les exigences de dépôt d'une déclaration annuelle et les assemblées annuelles.

Caisses populaires

3.77 En ce qui concerne plus particulièrement les caisses populaires, nous avons examiné si le surintendant surveillait leur conformité dans les domaines suivants :

1. Maintenir des liquidités conformément aux règlements.
2. Tenir une assemblée annuelle dans les quatre mois suivant la fin de l'exercice pour étudier le rapport annuel et le rapport du vérificateur, nommer un vérificateur et élire les administrateurs.
3. Déposer une déclaration annuelle de renseignements.
4. Maintenir le niveau de l'avoir des membres à un minimum correspondant à 5 % de l'actif total.
5. Déposer les divers rapports exigés (rapports d'inspection et réponse aux constatations des rapports d'inspection, états financiers, etc.).

3.78 Pour les trois exercices visés par notre contrôle par sondages, nous avons examiné l'information qui se trouve dans les dossiers de caisses populaires au bureau du surintendant. Nous avons effectué un

contrôle par sondages de toutes les caisses populaires, sans toutefois nous pencher sur chaque exigence de la loi, puisque certaines sont moins importantes que d'autres.

Liquidités

3.79 Nous n'avons rien trouvé dans les documents pour montrer que le surintendant a exercé une surveillance régulière des exigences de liquidité pour les trois exercices vérifiés. Cependant, un examen approfondi des liquidités a été fait récemment en raison des problèmes reliés au papier commercial adossé à des actifs, dont une partie était détenue par la Fédération des caisses populaires acadiennes.

Avoir des membres

3.80 Nous avons constaté que le niveau de l'avoir des membres détenu par les caisses populaires faisait l'objet d'une surveillance. Cette surveillance consistait principalement dans la communication d'information aux réunions des offices de stabilisation, ainsi que dans les statistiques rassemblées par le personnel de la direction.

Déclarations annuelles

3.81 Dans bien des cas, nous avons constaté que d'importantes quantités d'information manquaient dans certains dossiers de caisses populaires au bureau du surintendant. Pour certains, des rapports particuliers étaient absents des dossiers, ou la date de réception des rapports n'était pas indiquée. Nous n'avons donc pas été en mesure de produire des statistiques fiables pour la plupart des contrôles par sondages effectués sur les déclarations annuelles.

3.82 Lorsque nous avons discuté de ce point avec le surintendant, il a dit être persuadé que les rapports en question avaient effectivement été présentés. Dans certains cas, il était clair que le personnel du ministère surveillait la présentation de certains rapports, dont la déclaration annuelle de renseignements. Dans d'autres cas, il n'est pas clair si le dépôt des rapports exigés par la loi est surveillé.

Offices de stabilisation

3.83 En ce qui concerne les offices de stabilisation, nous avons examiné si le surintendant surveillait leur conformité dans les domaines suivants :

1. Maintenir un fonds de stabilisation.
2. Prélever la contribution des caisses populaires.
3. Remettre au surintendant les états financiers et le rapport du vérificateur au plus tard le 30 avril.
4. Inspecter toutes les caisses populaires aux 18 mois et envoyer une copie du rapport d'inspection au surintendant dans les 30 jours.

3.84 Pour les trois exercices vérifiés, nous avons examiné l'information qui se trouve dans les dossiers de caisses populaires au bureau du surintendant. Nous n'avons pas vérifié chaque exigence de la loi, puisque certaines sont moins importantes que d'autres.

- Nous avons constaté que les deux offices de stabilisation ont maintenu un fonds de stabilisation pour les trois exercices vérifiés.
- Nous avons constaté que le fonds de stabilisation de chaque office de stabilisation variait quant au pourcentage d'actif dans le système – le fonds de l'Office excédait largement le point de référence de 1,5 % établi par mesure législative, tandis que la RMA a atteint le point de référence pour seulement deux des trois exercices vérifiés. Dans les deux cas, des contributions ont été perçues.
- Nous avons constaté que la RMA et l'Office avaient présenté leurs états financiers et les rapports du vérificateur pour tous les exercices vérifiés.

3.85 Pour ce qui est de l'inspection des caisses populaires et de la présentation des rapports d'inspection, l'information trouvée dans les dossiers n'était pas suffisante pour permettre d'établir des constatations de vérification valables. Comme nous l'avons mentionné, ce point a été discuté avec le surintendant.

3.86 Les résultats de notre contrôle par sondages montrent que des améliorations sont nécessaires pour faire en sorte que l'information exigée par les mesures législatives soit effectivement remise au surintendant. Dans certains cas, nous avons trouvé des éléments probants indiquant que le personnel du surintendant surveille la présentation des documents, dont la déclaration de renseignements. Nous avons aussi constaté qu'il manquait des quantités importantes d'information dans certains dossiers de caisses populaires et que les dates de réception n'étaient pas systématiquement consignées. Il se peut que cette situation soit le reflet de la participation limitée du personnel de la direction à la surveillance des caisses populaires et des offices de stabilisation, ou encore du manque de personnel.

Recommandation

3.87 **Nous avons recommandé que le surintendant surveille la conformité des caisses populaires et des offices de stabilisation à la *Loi sur les caisses populaires* en ce qui concerne les activités opérationnelles.**

Réponse du ministère

3.88 [Traduction.] *Nous sommes d'avis que cela se fait déjà; cependant, nous examinerons nos dossiers pour voir comment améliorer la documentation du processus et des résultats.*

Conclusion

3.89 Notre examen nous a permis de conclure que le surintendant a obtenu de l'information sur les activités des caisses populaires et des offices de stabilisation. Cette information est venue principalement de l'information reçue aux réunions des offices de stabilisation et des documents présentés par les caisses populaires et les offices de stabilisation. Nous avons toutefois trouvé de nombreux cas où de l'information manquait dans les dossiers au bureau du surintendant. Cette situation pourrait être attribuable au fait que des membres du personnel gardent l'information à leur bureau ou dans leurs propres dossiers, ou parce que l'information n'est pas fournie.

3.90 Ce sont principalement les offices de stabilisation qui effectuent des analyses; l'analyse menée par le personnel du surintendant est limitée.

3.91 Le critère est partiellement respecté. De l'information est obtenue et analysée, mais des améliorations sont nécessaires pour assurer une surveillance adéquate.

Présentation de l'information sur le rendement

3.92 Notre dernier critère examine la manière dont le surintendant des caisses populaires fait rapport sur son rendement. Le critère se lit comme suit :

Le surintendant devrait faire rapport publiquement sur son rendement.

3.93 Le surintendant doit rendre des comptes au gouvernement provincial (le ministère de la Justice et de la Consommation et l'Assemblée législative) et au public (les membres des caisses populaires du Nouveau-Brunswick). Étant donné les récentes difficultés de la Caisse populaire de Shippagan et l'intervention du gouvernement provincial pour redresser la situation, le système des caisses populaires et le rendement du surintendant des caisses populaires font l'objet d'un examen encore plus minutieux.

3.94 Le surintendant fait rapport sur le rendement par plusieurs moyens, notamment le rapport annuel du ministère de la Justice et de la Consommation et le rapport annuel sur les caisses populaires, préparé par la Direction des caisses populaires.

Rapports annuels

Conformité à la directive sur les rapports annuels

3.95 Selon la directive du gouvernement provincial sur les rapports annuels, le rapport annuel vise avant tout à rendre des comptes à l'Assemblée législative et à la population en général en étant le lien clé entre les objectifs et les plans d'une organisation et les résultats obtenus.

3.96 La directive établit les exigences relativement aux rapports annuels. Nous avons examiné les rapports annuels du ministère de la Justice et de la Consommation de 2005-2006 et de 2006-2007 en portant une attention particulière aux sections qui concernent la Division des services à la justice, dirigée par le surintendant des caisses populaires. Nous avons ensuite contrôlé les rapports par sondages en les comparant aux exigences de la directive sur les rapports annuels. Nos constatations sont résumées dans la pièce 3.3 :

Pièce 3.3 : Conformité à la directive sur les rapports annuels

Exigence de la directive	Rapport annuel de 2005-2006	Rapport annuel de 2006-2007
	Respectée?	Respectée?
Exposition claire des objectifs généraux et spécifiques et des indicateurs du rendement	Non	Non
Pertinence des programmes	Non	Oui
Réalisation des plans	Non	Non
Acceptation des programmes	Non	Non
Information financière relative aux réalisations et au budget, et explication des écarts	Non	Non
Langage clair et simple	Oui	Oui

3.97 Bien que le rapport précise l'objet de la Direction des caisses populaires, nous avons constaté que le rapport annuel ne contient ni objectifs spécifiques, ni objectifs généraux et ni indicateurs du rendement. Comme aucun objectif général ou spécifique n'est établi, la réalisation des plans et la pertinence des programmes ne peuvent pas être discutées. La pertinence des programmes est quelque peu abordée en 2006-2007, puisqu'on mentionne dans le rapport que le personnel de la direction a pris part aux négociations qui ont mené par la suite au redressement de la Caisse populaire de Shippagan. L'information financière est présentée dans un autre rapport (le

Rapport annuel des caisses populaires); cependant, aucun rapport des caisses populaires n'a été publié pour les exercices vérifiés. Dans l'ensemble, le rapport est écrit dans un langage clair et simple.

3.98 Un autre problème que nous avons relevé est que tant dans le rapport annuel de 2005-2006 du ministère que dans celui de 2006-2007, des renvois sont faits au *Rapport annuel des caisses populaires* pour trouver un complément d'information sur les caisses populaires. Cependant, au moment de notre vérification, aucun rapport des caisses populaires n'avait été publié depuis 2004. Selon nos discussions avec le personnel de la direction, des rapports pour les années civiles 2005 et 2006 sont prêts, mais pas encore publiés. D'après ce que nous comprenons, la direction a l'intention de cesser la publication d'un rapport distinct sur les caisses populaires pour élargir la section la concernant dans le rapport annuel du ministère. Quelques éléments d'information financière sont présentés dans le *Rapport annuel des caisses populaires* et, si un rapport avait été publié pour les exercices vérifiés, nous aurions pu considérer ce rapport comme un élément de l'ensemble de la présentation de l'information. Si les activités dans le *Rapport annuel des caisses populaires* étaient reliées à des objectifs ou à des plans, cela améliorerait la reddition de comptes du surintendant et du travail de son personnel.

Autres moyens de présentation de l'information

3.99 Nous avons aussi essayé de déterminer par quels autres moyens le surintendant des caisses populaires fait rapport publiquement sur son rendement et de quelle façon il tient le ministre au courant des risques auxquels la province fait face. D'après nos discussions avec le surintendant, si la province faisait face à un risque découlant des activités du système des caisses populaires, le surintendant porterait ce risque à l'attention du sous-ministre au moyen d'une note de synthèse. Sinon, il n'y a aucune présentation régulière d'information de cette nature.

Conclusion

3.100 Le critère n'est pas satisfait. Le rapport annuel ne respecte pas toutes les exigences de la directive sur les rapports annuels, et des améliorations sont nécessaires pour assurer une présentation adéquate de l'information sur le rendement du surintendant des caisses populaires.

Recommandation

3.101 **Nous avons recommandé que le ministère de la Justice et de Consommation respecte les exigences de la directive sur les rapports annuels en ce qui concerne le contenu au sujet du**

travail du surintendant des caisses populaires dans son rapport annuel.**Réponse du ministère**

3.102 [Traduction.] *Nous examinerons la directive sur les rapports annuels et nous assurerons que les futurs rapports se conforment à la directive.*

Autres commentaires

3.103 Nous tenons à formuler quelques commentaires au sujet du rôle du surintendant. Le cadre du système des caisses populaires attribue de nombreux rôles au surintendant. Non seulement il est le surintendant des caisses populaires, mais il siège aussi au conseil de la RMA, au conseil de l'Office et au conseil de la SADCPNB. De plus, il est directeur de la Direction des caisses populaires. Le fait qu'une personne assume un si grand nombre de rôles ouvre la porte aux conflits. Ainsi, le surintendant était en position de conflit d'intérêts lorsque, d'une part, la RMA a demandé l'autorisation de placer la Caisse populaire de Shippagan sous surveillance et que, d'autre part, on lui a demandé d'entendre un appel interjeté par la caisse concernant les ordres donnés par la RMA. Un autre exemple serait le fait pour le surintendant de placer la RMA sous surveillance, alors qu'il siège au conseil de la RMA et qu'il choisirait le mandataire pour agir à titre de surveillant.

3.104 Un domaine qui pourrait être aussi une source de conflits est celui des rapports hiérarchiques. Le surintendant relève du ministre de la Justice. À titre de directeur de la Direction des caisses populaires, il relève aussi du sous-ministre adjoint de la Division des services à la justice du ministère. De plus, le surintendant a des responsabilités reliées aux divers conseils auxquels il siège. Ces différents rapports hiérarchiques pourraient mener à des conflits relativement aux priorités de chaque partie, surtout si ces priorités diffèrent.

Recommandation

3.105 **Nous avons recommandé que le ministère examine les rôles conflictuels du surintendant et qu'il apporte les changements, le cas échéant.**

Réponse du ministère

3.106 [Traduction.] *Nous ne partageons pas les préoccupations du vérificateur général à cet égard. Il est important de se rappeler que le surintendant est un membre sans droit de vote des offices de stabilisation. Donc, nous sommes d'avis que :*

- le surintendant est en mesure d'apporter un point de vue objectif aux appels interjetés par les caisses populaires concernant des ordres des offices de stabilisation, puisqu'il s'agit de questions sur lesquelles le surintendant n'a pas voté ni qu'il n'a approuvées d'aucune manière avant l'audition de l'appel;
- lorsqu'il place un office de stabilisation sous surveillance, le surintendant agit à titre de tiers objectif mais informé, et il n'a voté sur aucune des mesures du conseil donnant lieu à la nécessité de placer l'office sous surveillance.

3.107 En vertu du régime de réglementation précédent, le surintendant était nécessairement président de la Société d'assurance-dépôts des caisses populaires du Nouveau-Brunswick. De récentes modifications ont soulagé le surintendant de cette responsabilité tout en lui laissant le rôle de membre votant du conseil. Avant de déposer les modifications, de vastes consultations ont lieu; or, celles-ci n'ont révélé aucune objection à ce que le surintendant soit membre du conseil.

3.108 En fait, nous sommes d'avis que la participation du surintendant au niveau des offices de stabilisation crée dans l'industrie un degré de reddition de comptes et de transparence rarement observé dans d'autres régimes de réglementation.

3.109 Nous nous demandons aussi pourquoi il existe deux régimes de réglementation distincts. Vu les pressions financières auxquelles les établissements financiers ont été soumis récemment et la taille relativement modeste du système des caisses populaires du Nouveau-Brunswick, il serait plus sensé de combiner les deux régimes et de profiter des forces de chacun et des économies d'échelle. De plus, le fait d'avoir un seul régime de réglementation pourrait aider le système des caisses populaires à être autosuffisant et à peut-être éviter la nécessité d'autres interventions par le gouvernement provincial.

Autres commentaires du ministère

3.110 En plus de réagir à chacune de nos recommandations comme il est noté ci-dessus, le ministère de la Justice et de la Consommation a formulé les observations générales suivantes :

[Traduction.] Le 26 juillet 2007, le gouvernement du Nouveau-Brunswick et la Fédération des caisses populaires acadiennes (FCPA) ont signé des ententes visant à faciliter le redressement de la Caisse populaire de Shippagan (CPS) et le transfert de son affiliation à la

FCPA. La principale priorité du surintendant dans les mois qui ont précédé a été de conclure ces ententes et d'éviter que la crise s'aggrave à la CPS.

Le 23 mars 2007, la Risk Management Agency (RMA) a été placée sous la surveillance de Grant Thornton LLP, agissant de concert avec le Bureau du surintendant. La surveillance a pris fin en décembre 2007, lorsque le contrôle et la direction de la RMA ont été remis entre les mains d'un nouveau conseil d'administration plus solide. À compter de la période de surveillance puis sous la direction du nouveau conseil, une bonne partie des points que vous aviez soulevés au sujet des offices de stabilisation ont été réglés ou sont en voie de l'être. Par exemple :

- *Les états financiers et autres informations pertinentes sont fournis aux membres du conseil entre les réunions aux fins de leur examen.*
- *La RMA s'occupera des questions relatives à la mesure du rendement, à l'analyse des tendances et aux points de référence au cours d'une séance de planification stratégique prévue pour février 2009.*
- *Les caisses populaires adopteront toutes le 31 décembre comme fin d'exercice, démarche qui s'insère dans le cadre d'un regroupement plus général du système en un nombre moins grand d'unités plus importantes.*
- *La RMA travaille avec la Credit Union Central du Nouveau-Brunswick pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies visant la présentation plus exacte et en temps plus opportun de l'information dans le contexte d'un système où chaque caisse populaire conserve une autonomie considérable.*



Chapitre 4

Ministère de l'Environnement

Études d'impact sur l'environnement

Contenu

Introduction	103
Contexte	103
Étendue	108
Résumé des résultats	109
Contrôle par sondages de dossiers de projets enregistrés	110
Enregistrement des projets	111
Commentaires du promoteur et du public	113
Information communiquée aux décisionnaires	122
Transparence du processus décisionnel	127
Caractère raisonnable du temps et des efforts déployés	131
Rapidité d'exécution des évaluations	132
Surveillance de la conformité du promoteur	138
Exécution	144
Rapports sur l'efficacité	145
Autres points traités dans notre vérification	148



Ministère de l'Environnement

Études d'impact sur l'environnement

Introduction

4.1 Les études d'impact sur l'environnement (EIE) et leurs répercussions sur le développement de la province et l'environnement sont un sujet qui suscite un intérêt grandissant parmi un public de plus en plus sensibilisé à son impact sur l'environnement. Comme vous le verrez dans ce chapitre, nous avons établi quelques objectifs pour notre travail sur les études d'impact sur l'environnement. Par nécessité, ces objectifs sont axés sur les processus. Au bout du compte, toutefois, nous espérons que ce chapitre pourra :

- rendre plus clair ce que les EIE sont censées accomplir ou non;
- établir qu'un processus d'EIE qui fonctionne bien dans la province offre effectivement des avantages concrets tant pour l'environnement que pour les organisations dont les projets sont soumis à une EIE.

4.2 En définitive, l'intégrité et l'équité perçues et réelles du processus des études d'impact sur l'environnement sont ce qui permettra à ce processus de continuer à contribuer au développement durable, dont l'importance pour l'avenir de la province est considérable. Par conséquent, nous nous sommes attardés sur l'intégrité et l'équité du processus dans la réalisation de notre vérification et la formulation de nos recommandations.

Contexte

Les études d'impact sur l'environnement

4.3 Selon le site Web du gouvernement du Nouveau-Brunswick, l'un des mandats du ministère de l'Environnement (le ministère) est le suivant :

Assurer une intendance intégrée par la planification et la gestion de l'utilisation des terres et par le biais des dossiers touchant le zonage et la gestion des déchets.

4.4 L'International Association for Impact Assessment (IAIA) définit l'étude d'impact sur l'environnement (EIE) ainsi :

[Traduction.] le processus consistant à déterminer, à prédire, à évaluer et à atténuer les effets biophysiques, sociaux et autres effets pertinents des projets de développement avant que des décisions importantes et des engagements ne soient pris.

4.5 L'importance de l'EIE a été officiellement reconnue au Nouveau-Brunswick en juin 1987 par l'adoption du Règlement 87-83 établi en vertu de la *Loi sur l'assainissement de l'environnement*, c'est-à-dire le *Règlement sur les études d'impact sur l'environnement*, par le gouvernement de l'époque.

4.6 La Direction de l'évaluation des projets et agréments (la direction), qui fait partie de la Division de la gestion de l'environnement du ministère, est chargée de la mise en œuvre et de l'application du *Règlement sur les études d'impact sur l'environnement* en vertu de son mandat de planification. Elle est aussi chargée de la mise en œuvre des mesures de réglementation au titre de la *Loi sur l'assainissement de l'air*, de la *Loi sur l'assainissement de l'environnement* et de la *Loi sur l'assainissement de l'eau* en vertu de son mandat opérationnel.

4.7 Selon la brochure du ministère intitulée *Étude d'impact environnemental au Nouveau-Brunswick*, l'étude d'impact sur l'environnement est essentiellement un outil de planification.

L'étude d'impact sur l'environnement (EIE) est un processus qui, au tout début de la planification, cerne et évalue les risques d'incidences environnementales découlant d'un projet prévu. L'EIE établit les mesures qui peuvent être adoptées pour contrer les effets environnementaux négatifs ou pour les réduire à des niveaux acceptables au préalable. L'EIE représente donc une approche proactive et préventive en matière de gestion et de protection environnementales.

4.8 La section de l'évaluation des projets de la direction coordonne l'examen de l'information reliée aux projets effectué par

les organismes provinciaux et fédéraux. Le ministère reconnaît que l'étude d'impact sur l'environnement soutient l'intégration des objectifs d'ordre environnemental et ceux d'ordre économique aux premières étapes de la conception du projet, avant la prise de décisions définitives. De plus, l'EIE permet d'éviter l'application de mesures d'atténuation coûteuses après le fait.

4.9 Les principaux défis d'une étude d'impact sur l'environnement sont les suivants :

- assurer un équilibre entre les attentes du public et d'autres intervenants et les besoins du promoteur du projet;
- veiller à ce que le processus se déroule d'une manière prévisible et en temps opportun;
- coordonner le travail des ministères et organismes provinciaux, municipaux et fédéraux.

4.10 Il incombe à la direction et au personnel de la Direction de l'évaluation des projets et agréments de relever ces défis quotidiennement.

Phases d'une EIE

4.11 Une étude d'impact sur l'environnement comporte deux phases distinctes. D'après le Règlement 87-83 :

- une phase qui s'achève avec la décision du ministre, à savoir si la réalisation de l'ouvrage peut être faite sans une étude d'impact sur l'environnement (la phase de l'examen en vue d'une décision); et, si une EIE est nécessaire :
- la phase de l'étude d'impact sur l'environnement (la phase de l'étude détaillée).

4.12 Les étapes de chaque phase sont décrites dans les sections qui suivent.

Phase de l'examen en vue d'une décision

4.13 Tous les projets visés par le règlement sur les EIE font l'objet d'un examen en vue d'une décision. L'annexe 1 contient une liste des types de projets visés par le règlement. Le processus d'examen est constitué des éléments suivants :

1. Le particulier, l'organisme privé, ou le ministère ou l'organisme du gouvernement qui propose un type de projet visé par l'annexe A du règlement sur les EIE (c.-à-d. le promoteur) doit

officiellement enregistrer les détails de son projet auprès de la Direction de l'évaluation des projets et agréments. Le promoteur remplit un document d'enregistrement pour fournir une description exacte et complète de l'emplacement du projet, des activités proposées, du milieu actuel, des effets possibles et des mesures d'atténuation proposées. En vertu du processus d'enregistrement, le promoteur doit démontrer que les membres du public qui pourraient être touchés et d'autres intervenants ont eu l'occasion de commenter le projet. Le promoteur doit aussi remettre un compte rendu qui résume les commentaires reçus ainsi que ses réponses aux commentaires. En général, le compte rendu est joint au document d'enregistrement ou remis dans les 60 jours suivant l'enregistrement.

2. Un gestionnaire de projet de la direction est affecté à la coordination de l'examen du projet. Le gestionnaire de projet forme un comité de révision technique (CRT). Ce comité comprend des spécialistes d'organismes et de ministères des gouvernements provincial et fédéral et des représentants des commissions de district d'aménagement ou municipalités touchées. Le CRT détermine et évalue les questions et les préoccupations environnementales entourant le projet proposé à partir des informations présentées dans le document d'enregistrement.
3. De façon générale, le CRT doit obtenir d'autres informations pour effectuer son travail. Une ou plusieurs lettres officielles sont envoyées au promoteur pour lui demander l'information supplémentaire nécessaire. Pour que l'examen puisse continuer, le promoteur doit répondre à ces lettres en envoyant l'information demandée.
4. Une fois que tous les membres du CRT sont convaincus d'avoir reçu suffisamment d'information en réponse à toutes les préoccupations exprimées, le CRT procède à la détermination de tous les effets importants possibles du projet sur l'environnement. Le CRT propose aussi des mesures que le promoteur devrait prendre pour éviter ou atténuer ces effets possibles. Les mesures sont généralement énoncées sous la forme de conditions conformément au premier point mentionné à l'étape 6 ci-dessous.
5. Le gestionnaire responsable du projet prépare ensuite un document synthèse à l'intention du ministre de l'Environnement afin de résumer les constatations de l'examen en vue d'une

décision, y compris une recommandation sur la manière de procéder. Le document comprend également les conditions recommandées qui seront jointes au certificat de décision dans les cas où le ministre détermine qu'une étude complète d'impact sur l'environnement n'est pas justifiée.

6. Le ministre a ensuite 30 jours pour prendre l'une des trois décisions possibles. Le ministre peut :
 - délivrer un certificat de décision qui permet au projet d'aller de l'avant sous réserve des conditions énoncées; ou
 - refuser le projet avec l'accord du lieutenant-gouverneur en conseil (c.-à-d. le Cabinet); ou
 - décider que le projet devrait faire l'objet d'une étude détaillée parce qu'un examen plus poussé est nécessaire pour bien comprendre tous les effets du projet sur l'environnement.

Étude détaillée

4.14 Si le ministre décide qu'une étude détaillée est justifiée, les étapes additionnelles suivantes sont suivies.

1. Le CRT continue à assumer son rôle et le gestionnaire de projet affecté par la direction continue de coordonner le processus de révision.
2. Dans les 60 jours suivant la décision selon laquelle une étude détaillée doit être entreprise, le ministre met le projet d'instructions à la disposition du public durant un minimum de 30 jours. Les instructions énoncent les exigences de l'étude et déterminent les questions biologiques, physiques et socio-économiques importantes qui doivent être prises en considération durant l'évaluation.
3. Les commentaires du public sont intégrés au projet d'instructions, et une version finale des instructions est remise au promoteur.
4. Le promoteur prépare les normes de référence de l'étude, normes qui précisent la façon dont les instructions seront suivies.
5. Le promoteur fait faire l'étude, et une ébauche de rapport est préparée, généralement par un consultant en environnement retenu par le promoteur.

6. Le CRT examine l'ébauche du rapport pour s'assurer qu'elle répond aux instructions énoncées. Une fois que les instructions ont été suivies à la satisfaction du CRT, le promoteur produit un rapport final.
7. Le gestionnaire de projet de la direction prépare une déclaration de révision générale qui résume les commentaires du CRT découlant de l'étude détaillée et qui explique comment les problèmes, le cas échéant, ont été résolus. Un résumé du rapport de l'EIE est également préparé.
8. Le ministre publie le rapport final de l'EIE, la déclaration de révision générale et le résumé de l'EIE pour leur examen par le public, et il fixe la date et le lieu d'une ou de plusieurs assemblées publiques. L'objectif de ces rencontres est de permettre à toutes les parties intéressées de faire part de leurs commentaires concernant le projet proposé, le rapport final de l'EIE ou le processus des EIE en général au Nouveau-Brunswick.
9. À l'issue des assemblées publiques, une période supplémentaire de 15 jours est prévue pour permettre aux parties intéressées de présenter des commentaires écrits concernant le projet. À la fin de la période de 15 jours, un résumé de la participation publique est préparé et rendu public.
10. Le ministre formule à l'intention du Cabinet une recommandation concernant le projet, y compris les conditions qui doivent être prévues si le projet est approuvé. Le Cabinet peut approuver ou rejeter le projet.

Étendue

4.15 Les objectifs de cette vérification étaient les suivants :

- déterminer si le ministère de l'Environnement s'acquitte de ses rôles et responsabilités clés au titre du *Règlement sur les études d'impact sur l'environnement (87-83)* du Nouveau-Brunswick et des lignes directrices connexes du ministère en tenant compte des principes d'économie, d'efficience et d'efficacité; et
- déterminer les principaux risques qui découlent du processus provincial d'EIE et voir la mesure dans laquelle ces risques sont gérés.

4.16 Pour réaliser notre travail, nous avons choisi 15 dossiers de projets enregistrés pour lesquels un examen en vue d'une décision ou une étude détaillée avait eu lieu. Nous avons examiné les politiques

de la direction et divers autres rapports préparés à l'interne par le ministère et ailleurs. Nous avons aussi tenu des discussions avec des représentants de la Direction de l'évaluation des projets et agréments et les représentants de divers promoteurs et intervenants. Enfin, nous avons examiné les processus d'EIE suivis dans d'autres provinces canadiennes.

Résumé des résultats

4.17 Nous avons conclu que le ministère s'acquitte de la plupart de ses rôles et responsabilités clés au titre du *Règlement sur les études d'impact sur l'environnement (87-83)* du Nouveau-Brunswick et des lignes directrices connexes du ministère en tenant compte des principes d'économie, d'efficience et d'efficacité.

4.18 De plus, nous avons conclu que le ministère gère de façon adéquate la plupart des risques déterminés qui découlent du processus d'étude d'impact sur l'environnement.

4.19 Cependant, nous avons repéré des faiblesses dans les domaines suivants :

- **Nous estimons que la surveillance par la Direction de l'évaluation des projets et agréments des conditions d'agrément et autres engagements pris par les promoteurs durant le processus d'EIE a besoin d'être améliorée. À cette fin, nous avons recommandé que la direction élabore, mette en œuvre et maintienne un processus officiel de surveillance.**
- **Nous estimons aussi que le mécanisme en place pour recevoir les commentaires du public a besoin d'être amélioré, et nous avons formulé des recommandations à cet égard.**
- **De plus, afin d'accroître la transparence des décisions qui sont prises, nous avons recommandé que le site Web du ministère justifie, pour chaque projet, la délivrance d'un certificat de décision ou l'agrément et qu'il explique comment les principales préoccupations soulevées par le promoteur ou les intervenants durant le processus d'examen ont été résolues.**

4.20 Nos constatations et conclusions relatives à des secteurs précis de la vérification sont résumés dans la deuxième colonne du tableau de l'annexe 2, « Résumé des constatations de la vérification ». Les critères consignés dans la première colonne du tableau de l'annexe 2 ont constitué le cadre de notre vérification du

processus d'étude d'impact sur l'environnement. Les critères de cette vérification ont fait l'objet d'un consensus parmi les représentants du ministère et notre bureau.

4.21 Une discussion plus détaillée de chaque secteur de vérification suit dans la section sur les constatations détaillées de ce chapitre.

Contrôle par sondages de dossiers de projets enregistrés

4.22 Nous nous sommes servis du *Dossier des enregistrements et des décisions en vertu du Règlement sur les études d'impact sur l'environnement* qui était affiché sur le site Web du ministère le 20 juillet 2007 pour choisir un groupe de projets enregistrés pour notre contrôle par sondages. À la date mentionnée, le dossier des enregistrements et des décisions contenait les projets indiqués dans les deux tableaux suivants.

Pièce 4.1 – Dossiers de projet fermés

Résultat	Nombre de projets	% de projets achevés
Certificat de décision délivré	92	82,9
Agrément accordé	1	0,9
Agrément refusé	2	1,8
Projet annulé (pas de réponse du promoteur aux demandes de renseignements)	8	7,2
Projet retiré par le promoteur	8	7,2
Total	111	100,0

Pièce 4.2 – Dossiers de projet ouverts

État	Nombre de projets	% de projets en cours
En attente d'information supplémentaire (du promoteur)	51	68,0
Examen en vue d'une décision en cours (le CRT examine les documents du promoteur)	20	26,7
EIE détaillée requise (et en cours)	4	5,3
Total	75	100,0

4.23 Nous avons retenu un total de 15 dossiers d'EIE aux fins de notre contrôle par sondages. Ces dossiers comprennent 12 projets pour lesquels un certificat de décision a été délivré et 3 projets qui ont fait l'objet d'une EIE détaillée.

4.24 Les 12 examens en vue d'une décision que nous avons contrôlés par sondages visaient différents types de projet, y compris l'installation de nouveaux systèmes de traitement des eaux usées, un projet d'exploitation de tourbière, la construction de routes, des mines et un plan de développement durable.

4.25 Les EIE détaillées que nous avons examinées sont les suivantes :

- le terminal de gaz naturel liquéfié à Saint John;
- les modifications proposées au pont-jetée de la rivière Petitcodiac;
- l'enlèvement du barrage de la rivière Eel.

4.26 Dans tous les cas, nous avons constaté que le niveau et la qualité de la documentation en dossier nous ont permis de suivre le processus d'examen de l'EIE entrepris. Nos constatations relatives à des points précis du processus d'examen sont détaillées dans les sections qui suivent. Ces points précis sont :

- l'enregistrement des projets;
- les commentaires du promoteur et du public;
- l'information communiquée aux décisionnaires;
- la transparence du processus décisionnel;
- le caractère raisonnable du temps et des efforts déployés;
- la rapidité d'exécution des évaluations;
- la surveillance de la conformité du promoteur;
- l'exécution.

Enregistrement des projets

Exigences actuelles

4.27 Selon le paragraphe 5(2) du Règlement 87-83 afférent à la *Loi sur l'assainissement de l'environnement* :

Le promoteur d'un ouvrage enregistre l'ouvrage auprès du Ministre en remplissant une formule fournie par le Ministre à cette fin et en délivrant au Ministre la formule remplie.

4.28 L'annexe A du règlement énumère 24 types différents d'ouvrages qui doivent être soumis aux fins d'enregistrement. La liste de ces ouvrages est fournie à l'annexe 1 de ce chapitre.

4.29 L'enregistrement de tous les projets qui est exigé par le règlement est un aspect très important. Les projets enregistrés font

l'objet d'un examen aux termes du règlement; donc, les effets possibles sur l'environnement sont analysés et, lorsqu'il y a lieu, les promoteurs sont tenus d'éviter ou de modifier les activités qui pourraient mener à ces effets ou de prendre des mesures d'atténuation.

4.30 Un projet visé par l'annexe A du règlement qui n'est pas enregistré pourrait signifier que des impacts importants sur l'environnement se produisent alors qu'ils auraient pu être évités ou atténués. De plus, même si, à court terme, le promoteur est gagnant, il peut à long terme avoir à verser des sommes passablement plus importantes pour corriger les problèmes causés à l'environnement par son projet. En fait, un consultant avec qui nous nous sommes entretenus a déclaré que c'est grâce au processus d'examen de l'EIE que les promoteurs apprennent qu'ils doivent incorporer la gestion de l'environnement à leurs plans à long terme.

4.31 Vu la quantité de règlements sur l'environnement et autres règlements auxquels un promoteur est assujetti au cours de la mise en œuvre d'un projet, le promoteur a de nombreuses occasions d'être informé de la nécessité d'enregistrer son projet. Pour les projets plus importants, le promoteur doit généralement retenir les services d'un consultant en environnement du secteur privé qui connaît les exigences du règlement sur les EIE s'appliquant aux promoteurs. De plus, la Direction de l'évaluation des projets et agréments effectue elle-même des activités d'éducation communautaires dont le but est d'informer les promoteurs potentiels de l'exigence de faire enregistrer les projets et de ce qui en découle.

4.32 Un représentant du ministère a déclaré qu'un guide d'enregistrement enrichi, un site Web amélioré et une nouvelle brochure sur les EIE ont été mis au point en 2004 pour accroître la visibilité du règlement sur les EIE et faire en sorte que les promoteurs sont au courant des déclencheurs et des exigences d'une EIE. De plus, le personnel du ministère peut prendre l'initiative de communiquer avec des promoteurs éventuels de manière individuelle pour leur rappeler les exigences de l'EIE. La direction a également déclaré qu'elle a l'habitude de commenter les propositions de lotissement et de rappeler aux organismes de planification municipale quelles sont les exigences possibles de l'EIE.

4.33 La direction peut prendre connaissance de l'existence des projets par différents moyens. À la suite d'une récente réorganisation au sein du ministère, c'est la direction qui administre maintenant les agréments environnementaux. De plus, la direction est en contact

étroit avec les autres directions du ministère. Enfin, les employés régionaux du ministère sont « les yeux et les oreilles » de la direction dans la province et font rapport sur les projets planifiés dans leur région. Les inspecteurs régionaux ont suivi une formation pour se familiariser avec les lois et règlements administrés par le ministère, y compris le règlement sur les EIE. Pour finir, la direction a des interactions régulières avec d'autres ministères pour s'assurer qu'ils sont au fait des exigences réglementaires.

4.34 Les groupes d'intervenants peuvent aussi jouer un rôle important pour veiller à ce que tous les projets applicables soient enregistrés en vertu du règlement. Les organisations non gouvernementales et les groupes locaux sont également au courant de la nécessité d'enregistrer les projets, et il n'est pas rare, lorsqu'ils prennent connaissance de propositions de projet, qu'ils en avisent la direction. Les représentants du ministère nous ont informés qu'ils s'efforcent de sensibiliser les groupes d'intervenants en faisant régulièrement des présentations publiques sur le processus.

4.35 Les 15 projets que nous avons examinés dans notre contrôle par sondages ont été enregistrés dans les délais exigés.

4.36 À la lumière des résultats de notre contrôle par sondages et des discussions que nous avons eues avec les représentants de la direction et d'autres, nous concluons que le processus actuel est efficace pour assurer l'enregistrement de tous les projets qui doivent l'être aux termes du règlement.

4.37 Comme le promoteur et le public assument des risques significatifs, il est important que les deux aient l'occasion de contribuer de manière sérieuse à l'étude du projet proposé. Généralement, les membres du comité de révision technique (CRT) possèdent au sujet des effets possibles d'un projet des connaissances dont l'étendue et la profondeur sont adéquates dans leur domaine de spécialité particulier, mais ils ne sont pas en mesure de juger convenablement d'un projet dans son ensemble sans la collaboration du promoteur et du public et de l'information que ceux-ci peuvent fournir. Il est essentiel que le processus encourage la participation du promoteur et du public.

4.38 La Direction de l'évaluation des projets et agréments publie et met à jour régulièrement le *Guide aux études d'impact sur l'environnement au Nouveau-Brunswick* aux fins de référence pour les promoteurs. Il est offert en version électronique sur le site Web du ministère et en version papier, et il explique clairement les

Conclusion – Enregistrement des projets

Commentaires du promoteur et du public

Introduction

Mécanisme pour obtenir les commentaires du promoteur

responsabilités du promoteur au titre du règlement et le déroulement du processus d'examen. La direction a déclaré que le guide avait fait l'objet d'une mise à jour importante en 2004 et qu'il comprend maintenant un guide détaillé des exigences en matière d'information, y compris les problèmes potentiels, la présentation suggérée pour les rapports, les méthodologies d'étude possibles et les sources d'information possibles. Le guide a également été enrichi d'une série de lignes directrices sectorielles.

4.39 La direction nous a informés qu'une consultation avant l'enregistrement est recommandée au promoteur et que celle-ci a lieu en fait pour environ 90 % des examens de projet. De plus, on nous a dit que la direction examine les ébauches de présentation de projet et fournit des commentaires préliminaires fondés sur l'expérience antérieure acquise avec des projets semblables à la demande du promoteur. Toujours à la demande du promoteur, le gestionnaire de projet de l'EIE peut aussi organiser et présider des réunions entre le promoteur et des membres clés du CRT afin de clarifier des questions qui ont été soulevées durant l'examen.

4.40 Comme il est discuté précédemment dans ce chapitre, la première étape du processus d'EIE est la préparation par le promoteur d'un document d'enregistrement et son dépôt auprès du ministère. Ce document contient des informations clés au sujet du projet et de ses effets possibles sur l'environnement. Après examen du document par le CRT, une réponse écrite est envoyée au promoteur. Cette réponse décrit clairement les lacunes éventuelles dans la présentation du projet et les demandes de renseignements du CRT, et le promoteur est invité à clarifier la présentation du projet ou à fournir d'autres informations ou les deux. À l'occasion, des lettres sont envoyées au promoteur après qu'il a fourni ce qui est demandé dans la réponse initiale pour lui demander d'autres renseignements. Ainsi, il en résulte entre le promoteur et le CRT un dialogue qui sert à cristalliser les aspects qui doivent être pris en compte dans les conditions du certificat de décision ou qui nécessitent une exploration plus poussée au moyen d'une étude détaillée.

4.41 Dans le cas d'une EIE détaillée, le promoteur est tenu de préparer des normes de référence détaillées et un rapport final en se fondant sur les instructions établies par la direction. Le CRT examine les deux documents afin de vérifier qu'ils satisfont toutes les exigences énoncées dans les instructions.

Processus suivi pour obtenir les commentaires du public

4.42 Depuis 2004, une consultation publique organisée par le promoteur doit avoir lieu pour tous les projets enregistrés durant la

phase de l'examen en vue d'une décision. Le public et divers groupes d'intervenants intéressés ont la possibilité de poser des questions et d'adresser des commentaires directement au promoteur.

4.43 Essentiellement, la consultation devrait se dérouler comme il est décrit dans le document de la direction intitulé *Guide aux études d'impact sur l'environnement au Nouveau-Brunswick* :

Il incombe au promoteur de concevoir, de mettre en œuvre et de documenter le programme de participation du public et de fournir de la documentation sur le programme et ses résultats au ministère de l'Environnement. Le but général de la participation du public à l'étape de l'enregistrement du processus des ÉIE est de s'assurer que ceux qui pourraient être touchés par un projet soient conscients de l'enregistrement, puissent obtenir d'autre information au sujet du projet et puissent exprimer toutes leurs préoccupations. Il est reconnu que toutes ces préoccupations ne peuvent pas être réglées à la satisfaction de toutes les parties, mais le promoteur devra répondre au public de façon directe et franche et résoudre le plus grand nombre de préoccupations possible tout en indiquant clairement celles qui n'ont pas pu être résolues. Un rapport documentant le processus de participation publique doit être fourni au ministère de l'Environnement dans le cadre du processus de révision.

4.44 L'annexe C du Guide précise que, à la discrétion du gestionnaire de projet, le promoteur doit prendre certaines ou la totalité des mesures suivantes :

- communiquer avec les représentants élus touchés et autres intervenants clés;
- aviser par écrit les résidents qui pourraient être touchés par le projet;
- mettre des copies du document d'enregistrement à la disposition du public, des intervenants, etc., et déposer une ou plusieurs copies du document au bureau régional du ministère le plus près;
- publier des avis publics dans un journal distribué localement; et
- annoncer et organiser des séances portes ouvertes, des séances d'information ou des assemblées publiques.

4.45 S'il n'est pas déjà compris dans le document d'enregistrement de l'EIE, dans les 60 jours suivant l'enregistrement du projet, le promoteur doit préparer et remettre à la direction un rapport qui documente les activités de participation publique qui ont eu lieu, les commentaires reçus et les réponses du promoteur à ces commentaires.

4.46 L'information sur le site Web du ministère qui est fournie pour chaque projet enregistré comprend le nom du gestionnaire de projet de l'EIE. Les intervenants intéressés peuvent communiquer avec le gestionnaire de projet pour obtenir plus d'information au sujet d'un projet donné ou fournir leurs commentaires. Les documents accumulés au titre de l'examen ne sont pas mis en ligne, mais ils peuvent être consultés au bureau du ministère à Fredericton. Dans le cadre du processus de participation publique, les promoteurs sont tenus de mettre des copies du document d'enregistrement de leur projet à la disposition du public.

4.47 Durant une étude détaillée, le public a plusieurs occasions de fournir des commentaires au cours du processus d'examen, notamment :

- avant la mise au point définitive des instructions du ministère pour l'EIE détaillée, durant la période minimale de 30 jours prévue pour recevoir les commentaires du public;
- dans le cadre des initiatives de consultation organisées par le promoteur (p. ex. : séances portes ouvertes) qui ont lieu durant l'EIE conformément aux exigences énoncées dans les instructions finales de l'EIE à l'intention du promoteur;
- durant une assemblée publique officielle qui doit être tenue pour discuter du rapport final de l'EIE préparé par le promoteur et qui a lieu au plus tôt un mois après la publication du rapport final;
- par écrit durant la période de 15 jours suivant immédiatement l'assemblée en question;
- durant les assemblées publiques présidées par un comité indépendant qui ont généralement lieu maintenant pour les EIE détaillées après la publication du rapport final.

4.48 De plus, durant une étude détaillée, une consultation publique sur les normes de référence, bien qu'elle ne soit pas exigée par le règlement, est devenue une pratique habituelle.

4.49 De plus, les promoteurs sont encouragés à établir des comités de liaison pour faciliter un dialogue continu avec le public et les intervenants, bien que l'établissement de tels comités ne soit pas obligatoire pour l'instant. Des représentants du ministère ont aussi déclaré que le ministère est représenté à toutes les assemblées publiques qui sont tenues dans le cadre des EIE détaillées afin d'observer le processus de participation publique.

Nos observations sur la consultation publique

4.50 Selon les renseignements affichés sur le site Web du ministère en date du 20 juillet 2007, environ 97,3 % des projets enregistrés ne vont jamais plus loin que l'étape de l'examen en vue d'une décision. Le règlement sur les EIE n'exige pas de consultation publique durant l'étape de l'examen en vue d'une décision. Cependant, à la suite de changements à la politique administrative mis en œuvre en 2004, la direction exige maintenant des promoteurs qu'ils tiennent une telle consultation. Le Guide d'enregistrement comprend l'énoncé suivant :

aucune décision concernant le certificat de décision du projet ne sera prise avant que le programme de participation du public soit achevé et que la documentation soit reçue, examinée et approuvée par le ministère.

4.51 La consultation du public durant la phase de l'examen en vue d'une décision est l'entièr responsabilité du promoteur. La forme que prend la consultation varie d'un projet à l'autre. Par exemple, dans les 12 dossiers d'examen en vue d'une décision que nous avons examinés, trois promoteurs ont tenu des assemblées publiques, trois autres ont tenu des séances d'information publique, et les six derniers ont eu recours à d'autres moyens pour satisfaire l'obligation de consulter le public.

4.52 Nous reconnaissons que le niveau actuel de consultation publique pour les examens en vue d'une décision est une amélioration considérable par rapport à ce qui se faisait avant 2004. Il y a toutefois deux risques à s'appuyer sur le promoteur pour organiser la consultation publique qui a lieu pour les examens en vue d'une décision.

- Le risque que le programme de consultation publique du promoteur ne soit pas suffisant;
- le risque que le promoteur ne fasse pas un compte rendu exact des résultats de la consultation publique.

4.53 Il faut aussi noter le risque, relié au premier risque mentionné ci-dessus, que le promoteur exclue certaines personnes ou organisations avec qui il aurait eu des différends dans le passé. Par exemple, dans un des dossiers de notre échantillon, nous avons noté qu'un groupe de liaison communautaire mis sur pied par le promoteur avait exclu certains groupes d'intervenants proposés par la direction.

4.54 Un intervenant a déclaré que « le ministre, et non le promoteur, devrait s'occuper de la consultation publique ». Cet intervenant a aussi déclaré que les séances d'information ne sont pas un mécanisme utile pour obtenir les commentaires du public, mais il semble que ce soit la méthode que les promoteurs préfèrent à la tenue d'assemblées publiques.

4.55 Dans le cadre des procédés par sondages que nous avons appliqués à notre échantillon, nous avons évalué si la consultation publique tenue pour chaque élément de notre échantillon avait été suffisante. Nous avons constaté qu'elle avait été suffisante dans le cas des 3 études détaillées que nous avons contrôlées et de 9 des 12 examens en vue d'une décision. À notre avis, la consultation publique dans le cas des trois autres examens en vue d'une décision (c.-à-d. 25 % de notre échantillon) aurait pu être améliorée.

- L'un des examens en vue d'une décision avait été enregistré avant les changements administratifs de 2004, donc avant le niveau actuel de consultation publique exigé du promoteur.
- La consultation publique dans un deuxième dossier était limitée à l'envoi de lettres aux propriétaires fonciers adjacents et à un groupe d'intervenants. Il n'y a eu aucune assemblée publique ni séance d'information. De plus, comme le public avait été avisé tard (c.-à-d. que l'examen du CRT était déjà bien entamé), le temps accordé pour recevoir les commentaires du public avait été très court.
- Dans un troisième dossier, l'avis avait aussi été limité. Dans ce dossier, le promoteur avait publié un avis trois fois dans un journal distribué partout dans la province, mais il n'avait pas tenu d'assemblée publique ni de séance d'information. Nous estimons qu'une telle approche a considérablement limité l'apport du public à ce projet.

4.56 Dans un quatrième cas, bien que la consultation publique ait été généralement adéquate, nous avons tout de même constaté que la

date de l'assemblée publique avait été devancée d'une semaine peu de temps avant qu'elle ait lieu. Un intervenant avait demandé au promoteur de retarder l'assemblée afin de lui donner assez de temps pour se préparer adéquatement, mais le promoteur a refusé.

4.57 Les *Normes minimales de participation du public organisées par le promoteur pour les projets enregistrés* sont détaillées à l'annexe C du Guide d'enregistrement de la Direction de l'évaluation des projets et agréments. L'annexe C établit également des exigences supplémentaires possibles pour la consultation publique dans des circonstances particulières, dont les suivantes :

Pour les projets d'envergure et les projets dans les milieux écologiquement sensibles, les exigences supplémentaires suivantes peuvent être appliquées à la discréption du gestionnaire de projet, de l'évaluation des projets et agréments [...] 7. Le promoteur doit annoncer et organiser une séance portes ouvertes ou une rencontre publique pour permettre au public de se familiariser avec le projet et poser des questions ou soulever des préoccupations par rapport aux effets environnementaux.

4.58 Donc, il incombe à la direction (c.-à-d. le gestionnaire de projet concerné) de déterminer les cas dans lesquels il est nécessaire de tenir des assemblées ou des rencontres publiques, ce qui entraîne le risque que de telles assemblées n'aient pas lieu alors qu'elles ajouteraient de la valeur au processus de consultation publique.

4.59 À notre avis, la tenue d'assemblées publiques par les promoteurs devrait être obligatoire, à moins que le promoteur prouve à la direction que de telles assemblées n'ajouteront rien au processus de consultation publique. Ainsi, il reviendrait au promoteur de demander une exemption à cette exigence, au lieu que la direction soit chargée de s'assurer que des assemblées publiques ont lieu quand il est justifié de le faire.

4.60 Nous faisons remarquer que certains promoteurs semblent avoir tenu des assemblées publiques pour des projets qui ne l'exigeaient pas en vertu du critère actuel, soit « les projets d'envergure et les projets dans les milieux écologiquement sensibles ». Cependant, aux termes des lignes directrices actuelles, il existe un risque que de telles assemblées n'aient pas lieu alors qu'elles seraient utiles.

Présence de la Direction de l'évaluation des projets et agréments aux assemblées publiques

4.61 Le processus de consultation publique qui a eu lieu pour les trois EIE détaillées que nous avons vérifiées par sondages s'est déroulé comme il est expliqué précédemment dans cette section du chapitre. Par conséquent, nous n'avons aucune préoccupation à signaler concernant ce volet du processus.

4.62 La Direction de l'évaluation des projets et agréments évalue la mesure dans laquelle les instructions ont été suivies pour décider de la suffisance de la consultation publique à la lumière des preuves documentaires qui sont obtenues. Cependant, de façon générale, les gestionnaires de projet n'assistent pas aux séances d'information ou aux assemblées publiques organisées par le promoteur durant la phase de l'examen en vue d'une décision; ils se fient au compte rendu de la consultation préparé par le promoteur pour s'informer. Cela signifie qu'ils se fient au compte rendu de la consultation publique préparé par le promoteur pour 97,3 % des projets enregistrés. Comme il est indiqué précédemment, les gestionnaires de projet assistent toutefois aux assemblées publiques tenues dans le cadre des études détaillées.

4.63 Les groupes environnementalistes avec qui nous nous sommes entretenus ont exprimé des préoccupations concernant le fait que la direction se fie au promoteur pour présenter les résultats des réunions tenues durant la phase de l'examen en vue d'une décision et les préoccupations soulevées par le public. Nous convenons qu'il y a un risque que le promoteur prépare un compte rendu qui ne soit pas entièrement exact et complet dans tous les cas. Il y a lieu de noter que le rapport final du promoteur sur la consultation publique est mis à la disposition du public par l'entremise du promoteur et du ministère.

4.64 À notre avis, il serait très avantageux qu'un représentant de la direction assiste aux assemblées publiques et aux séances d'information durant la phase de l'examen en vue d'une décision, pourvu que ces représentants jouent un rôle d'observateurs neutres en regard du projet proposé qui est à l'étude. En particulier :

- le représentant de la direction serait mieux en mesure d'évaluer le degré auquel les instructions relatives à la consultation publique sont respectées par le promoteur;
- le représentant de la direction aurait l'occasion d'en apprendre plus sur un projet, notamment des détails qui vont au-delà de ceux présentés dans le document d'enregistrement et dans les réponses aux demandes d'information du CRT;

- le représentant de la direction serait mieux en mesure d'évaluer la gravité des préoccupations du public et des intervenants ainsi que l'opposition ou le soutien que suscite le projet, et il pourrait fournir cette information aux décisionnaires le plus tôt possible au cours du processus d'examen; et
- le représentant de la direction aurait l'occasion, à titre d'observateur neutre, de clarifier tout détail portant sur le processus de l'examen en vue d'une décision tant pour le bénéfice du promoteur que pour celui des membres du public qui assistent à la rencontre.

Conclusion et recommandations – Commentaires du promoteur et du public

4.65 Nous avons constaté que le processus établi par écrit pour recevoir les commentaires du promoteur est adéquat et qu'il avait été suivi de manière systématique dans tous les cas pour lesquels nous avons procédé à un contrôle par sondages. Par conséquent, à notre avis, le processus d'enregistrement et d'examen tel qu'il est établi à l'heure actuelle permet d'obtenir tous les commentaires nécessaires des promoteurs.

4.66 Nous avons constaté que le processus qui est suivi actuellement pour recevoir les commentaires du public a besoin d'être amélioré. Nous avons formulé donc les recommandations suivantes.

Recommandation

4.67 **Nous avons recommandé que l'annexe C du guide d'enregistrement soit modifiée afin d'exiger que des assemblées publiques soient tenues durant la phase de l'examen en vue d'une décision pour chaque projet enregistré, à moins que le promoteur soit en mesure de prouver à la direction qu'une telle assemblée n'ajouterait aucune valeur au processus de consultation publique.**

Réponse du ministère

4.68 [Traduction] *L'annexe C du guide d'enregistrement précise les exigences que doivent remplir les promoteurs durant le processus d'examen en vue d'une décision. Le ministère est d'avis que la tenue d'assemblées publiques n'est pas nécessairement justifiée pour tous les projets. L'impact possible sur l'environnement varie grandement d'un projet à l'autre, de même que le degré d'intérêt du public, etc. Le ministère estime qu'il est le mieux placé pour déterminer le degré d'engagement du public. Cependant, le ministère est déterminé à établir des critères relatifs à l'obligation de tenir une assemblée publique durant la phase d'examen en vue d'une décision.*

Recommandation

4.69 Nous avons recommandé également qu'un représentant de la direction assiste à chaque assemblée publique tenue durant la phase de l'examen en vue d'une décision de tout projet proposé.

Réponse du ministère

4.70 [Traduction] *Le ministère est d'accord en principe, mais il est le mieux placé pour déterminer les cas dans lesquels un membre du personnel devrait assister à de telles assemblées. De plus, il y a lieu de répéter que le ministère y assumerait un rôle objectif et neutre et aurait uniquement comme responsabilité de clarifier le processus de l'EIE. Le ministère a tenu et continuera de tenir des assemblées publiques servant à expliquer le processus des EIE dans les régions où d'importants projets sont proposés.*

Information communiquée aux décisionnaires**Introduction****Comité de révision technique – composition et travail**

4.71 Comme il est discuté dans la section précédente, une grande quantité d'information critique provient du promoteur et du public. C'est toutefois le rôle du comité de révision technique, dirigé par le gestionnaire de projet qui préside le CRT, d'examiner et d'analyser cette information afin de cerner les questions clés et de les présenter d'une manière compréhensible aux décisionnaires.

4.72 Le comité de révision technique doit comprendre des membres de tous les domaines sur lesquels le projet pourrait avoir un impact; il doit donc représenter tous les domaines dans lesquels le projet proposé pourrait poser des risques liés à l'environnement. La Direction de l'évaluation des projets et agréments tient et met régulièrement à jour une liste d'organismes et de personnes-ressources d'examen clés pour veiller à ce que les gestionnaires de projet des EIE puissent choisir parmi une gamme complète de spécialistes possibles pour constituer le CRT. La portée de l'examen des projets est généralement vaste de façon à assurer une représentation de tous les ministères et organismes. Si de nouveaux aspects sont soulevés durant une EIE, des membres du CRT sont ajoutés à l'équipe de l'examen selon les besoins. De plus, la direction peut faire appel à des spécialistes externes si le CRT ne compte pas l'expertise nécessaire relativement à une décision ou à une étude détaillée.

4.73 Dans notre échantillon de dossiers de projet, le CRT comptait une moyenne d'un peu plus de 11 membres pour chaque examen en vue d'une décision et une moyenne de plus de 36 membres pour chaque étude détaillée. Nous avons constaté qu'on s'était servi de la liste des organismes et personnes-ressources d'examen clés et que d'autres membres avaient été ajoutés au CRT à mi-chemin de certains examens lorsqu'il y avait lieu.

4.74 Nous avons aussi observé que la composition des CRT tient systématiquement compte de tous les domaines de risques importants pour l'environnement qui sont déterminés dans les documents d'enregistrement des promoteurs, par les gestionnaires de projet et par les membres du CRT durant l'examen. De plus, les membres du CRT n'agissent pas seuls au nom des organismes ou directions qu'ils représentent. Le rôle des membres du CRT est aussi d'agir comme un intermédiaire pour les commentaires et les questions provenant de leurs propres ministères et organismes. En général, chaque membre d'un CRT fait circuler les documents au sein de son propre ministère ou organisme afin de solliciter des opinions et des rétroactions concernant les effets du projet proposé sur le mandat de son organisation. Ainsi, dans les faits, un CRT composé de 11 membres signifie généralement que le nombre de spécialistes qui participent à l'examen d'un projet est beaucoup plus élevé.

4.75 Notre examen des 15 ensembles de dossiers de projet laisse entendre que les membres des CRT examinent avec grande application les effets possibles des projets; ils posent des questions aux promoteurs et proposent des modifications ou des mesures d'atténuation qui devraient être incluses dans les conditions de l'agrément.

4.76 Un gestionnaire de la direction a souligné que l'une des grandes forces du processus est le fait que, vu le grand nombre de joueurs différents qui ont chacun leur propre domaine de connaissances et d'intérêt, il est moins probable que la prise de décision fasse l'objet d'ingérence politique. Si les opinions des membres des CRT étaient constamment mises de côté, ou s'ils avaient l'impression que la portée et la profondeur de l'analyse étaient insuffisantes, les divers ministères et organismes se retireraient du processus. Le gestionnaire a conclu en affirmant que cela ne s'était jamais produit.

Représentation des intervenants aux comités de révision technique

4.77 La direction ratisse large pour s'assurer que tous les points de vue du gouvernement sont représentés au CRT. Tous les ministères et organismes qui pourraient être touchés sont invités à participer, de même que divers représentants fédéraux et municipaux. Toutefois, aucun intervenant du secteur des affaires ou des groupes environnementalistes ni aucun représentant du public ne sont invités à siéger aux CRT.

4.78 Les représentants de la direction ont déclaré qu'ils se limitent à nommer aux CRT des employés gouvernementaux qui représentent des organisations dont le mandat est relié à leur domaine de

compétence particulier. Ils excluent les particuliers et les organismes non gouvernementaux qui s'intéressent uniquement aux effets possibles sur l'environnement du projet. La direction a fait remarquer que, avec la présence de tels intervenants au CRT, le risque qu'ils tentent de faire dérailler le processus au service de leurs propres intérêts n'est pas négligeable. Dans le cadre du processus actuel, ces intervenants ont la possibilité d'exprimer leurs commentaires au moyen du processus de consultation publique qui est établi pour un projet donné. Voilà qui appuie encore une fois notre conviction qu'il est absolument essentiel que des mécanismes efficaces et efficents soient en place pour recevoir les commentaires des promoteurs et du public.

Mécanisme pour fournir l'information aux décisionnaires

4.79 Au bout du compte, il incombe à la direction de fournir au ministre, et au lieutenant-gouverneur en conseil si nécessaire, de l'information complète et exacte au sujet des risques pour l'environnement et des avantages associés aux projets proposés; elle doit aussi faire des recommandations pertinentes. Donc, même si la direction ne prend pas de décisions, son travail a une grande influence sur l'agrément des projets et les conditions rattachées à ces agréments.

4.80 Les principaux risques du fait de ne pas fournir une information suffisante et exacte aux décisionnaires sont les suivants :

- le risque qu'un projet soit approuvé alors que les conditions visant à éviter, à atténuer ou à compenser de manière adéquate les effets négatifs sur l'environnement ne sont pas suffisantes;
- le risque qu'un projet ne soit pas approuvé alors qu'il devrait l'être;
- le risque que certaines conditions associées à la décision soient inefficaces pour réduire les effets négatifs possibles sur l'environnement qui sont visés.

4.81 À l'issue de chaque évaluation environnementale, le personnel de la direction remet au ministre, et plus tard au Cabinet si nécessaire, une note de synthèse dans une présentation standard qui décrit le projet, la composition du CRT et les principaux points soulevés durant l'examen, de même que les conditions d'agrément recommandées pour remédier à ces principaux points ainsi qu'une justification de ces recommandations.

4.82 Outre la note de synthèse, le personnel de la direction est tenu de fournir périodiquement d'autres notes de synthèse au cours de l'examen des principaux projets au cas par cas à la demande du ministre. Ces notes de synthèse sont classées sous forme électronique à l'intention du ministre aux fins de leur examen et de leur consultation.

4.83 Dans les dossiers que nous avons contrôlés par sondages, nous avons observé qu'une méthode uniforme s'appliquait et que les documents préparés à l'intention du ministre étaient présentés de manière uniforme d'un dossier à l'autre. De plus, les documents au dossier semblent couvrir tous les domaines de préoccupation importants dont il a été question durant le processus d'examen.

4.84 Tous les certificats de décision délivrés et agréments accordés dans notre échantillon de dossiers étaient assortis d'une multitude de conditions. Les agréments comportaient en moyenne 18 conditions. Les certificats de décision comportaient en moyenne 11 conditions.

Répercussions imprévues sur l'environnement après l'agrément

4.85 Malgré tous les efforts de la direction et des CRT, il demeure toujours possible que de nouveaux éléments d'information viennent remettre en question une décision antérieure ayant mené à l'agrément d'un projet. Par exemple, il est possible qu'un projet déjà approuvé ait effectivement une incidence néfaste sur l'environnement, et ce, même si le promoteur se conforme aux conditions de l'agrément et autres engagements. Le fait de négliger de tels cas pourrait entraîner une perte de confiance des intervenants dans l'intégrité du processus d'évaluation. La direction pourrait repérer les cas du genre en menant des activités de surveillance par exemple. La direction dispose de plusieurs moyens par lesquels traiter de telles situations.

- Le règlement sur les EIE indique qu'un agrément accordé à l'issue d'une EIE détaillée peut être révoqué ou suspendu si le promoteur néglige de communiquer des faits importants ou fournit de l'information inexacte.
- Les certificats de décision contiennent une « clause de temporisation » qui invalide le certificat (à moins de mention contraire par le ministre) si le projet n'a pas débuté dans les trois années suivantes. Cette clause réduit le risque que des projets aillent de l'avant alors que la technologie prévue pour le projet est désuète ou sans tenir compte des données environnementales les plus récentes.

- Les conditions rattachées au certificat de décision peuvent comprendre des exigences relatives à la surveillance et exiger la prise de mesures particulières si jamais des résultats indésirables étaient constatés.
- Dans le cas où un agrément d'exploitation a été délivré pour un projet, alors les effets non prévus peuvent être considérés au moment de la demande de renouvellement de l'agrément.

4.86 Munie de ces outils, la direction semble avoir des recours pour traiter les cas dans lesquels de nouveaux éléments d'information viennent remettre en question une décision antérieure ayant mené à l'agrément d'un projet.

Résultats de recherche à la disposition du comité de révision technique

4.87 Dans de nombreux cas, le CRT consulte des études techniques sur les effets possibles pour l'environnement d'un projet proposé dans le cours de son évaluation de ces effets et dans l'établissement des conditions d'agrément du projet. Toutefois, il arrive dans certains cas que des travaux de recherche pertinents ne soient pas terminés. Nous avons parlé à des consultants en environnement qui font des études pour les promoteurs, et ils nous ont affirmé qu'une telle situation peut mener à des résultats comme ceux-ci :

- il y a manque de cohérence dans les conditions d'agrément;
- un promoteur doit payer pour des travaux de recherche parce que ceux-ci n'ont encore jamais été réalisés;
- les membres du CRT font des hypothèses erronées sur les effets des projets proposés;
- de façon générale, la perception existe parmi les promoteurs que, dans le cas des évaluations environnementales, le gouvernement improvise.

4.88 En fait, la direction a admis que les deux premiers points mentionnés ci-dessus se produisent de temps à autre. Par exemple, la direction a déclaré que des normes sont adoptées au besoin, mais, dans les situations où le Nouveau-Brunswick n'a pas établi une norme, elle adopte des normes de l'extérieur selon le cas. Elle fait remarquer en outre que les résultats d'examen des EIE, y compris la nouvelle recherche qui est faite, forment la base de l'élaboration de nouvelles normes et directives qui sont ensuite appliquées aux EIE ultérieures. On pourrait considérer qu'il y a manque de cohérence. La

direction voit la situation comme l'intégration des connaissances scientifiques les plus récentes à son processus décisionnel.

4.89 De plus, la direction a déclaré que la manière de procéder du Nouveau-Brunswick en matière d'évaluation environnementale est fondée sur le principe selon lequel le promoteur, et non le public, devrait assumer les coûts de déterminer les incidences probables sur l'environnement de leur projet. Il est entendu que ce sont les promoteurs qui doivent payer pour les études techniques nécessaires à l'obtention de l'agrément si leur projet est le premier à avoir certaines incidences particulières sur l'environnement. Cependant, de façon générale, cela se produit dans les cas où le projet d'un promoteur aura des répercussions inconnues et peut-être importantes sur l'environnement. Dans de tels cas, le fardeau de la preuve incombe au promoteur du projet, qui doit décrire de manière suffisante l'étendue et l'importance d'un effet donné (sur des zones humides, la flore, la faune, etc.), et déterminer si cet effet peut être évité ou atténué de quelque façon, ou s'il faut prévoir des mesures de compensation.

Conclusions – information communiquée aux décisionnaires

4.90 À la lumière des résultats de notre contrôle par sondages et des discussions que nous avons eues avec les représentants de la direction, le processus des EIE semble fournir aux décisionnaires de l'information complète et exacte au sujet des risques pour l'environnement et des avantages associés aux projets proposés, ainsi que des recommandations pertinentes.

Transparence du processus décisionnel

Introduction

4.91 Comme, en vertu du règlement, le processus de l'étude d'impact sur l'environnement doit être de nature publique, il est important qu'il soit aussi transparent que possible. S'il y a manque réel ou perçu de transparence, cela peut entraîner les conséquences suivantes :

- les promoteurs peuvent avoir l'impression qu'ils ne sont pas traités de manière équitable (c.-à-d. le gouvernement est contre l'entreprise);
- le public ou certains groupes d'intervenants peuvent avoir l'impression que le gouvernement a des préjugés défavorables à l'égard de leurs préoccupations ou favorables à l'égard du développement ou de l'entreprise.

4.92 Une telle situation peut mener à une perte de soutien et de confiance à l'égard du processus d'évaluation, et par ce fait à une

Mesures prises par la Direction de l'évaluation des projets et agréments pour assurer la transparence

dégradation de l'intégrité du processus, puisque la participation est réduite.

4.93 Comme il est mentionné précédemment, le site Web du ministère énumère tous les projets pour lesquels une évaluation environnementale est en cours et signale leurs progrès (par points de repère). Un représentant de la Direction de l'évaluation des projets et agréments a indiqué que l'information affichée sur le site Web est mise à jour chaque semaine. Les renseignements qui sont fournis en ligne pour les examens en vue d'une décision sont les suivants :

- un numéro de projet attribué par la direction;
- le nom du promoteur;
- une description du projet;
- le comté du Nouveau-Brunswick où est situé le projet;
- la date d'enregistrement du projet;
- le gestionnaire de la direction affecté au projet;
- la date de la décision, si une décision est prise;
- les conditions rattachées au certificat de décision, le cas échéant.

4.94 Pour les études détaillées, les documents sont également disponibles en ligne (selon l'étape où en est rendu l'examen), dont :

- le projet d'instructions;
- les instructions finales;
- un résumé du rapport de l'EIE préparé par le ministère;
- une déclaration de révision générale;
- un avis d'assemblée publique;
- un résumé de la participation publique;
- une liste des conditions relatives à l'approbation.

4.95 De plus, il est fréquent qu'un communiqué de presse soit rédigé pour renseigner le public sur l'état d'une étude détaillée. La direction réunit également des comités d'experts après la publication du rapport de chaque EIE détaillée afin de permettre un examen plus détaillé du processus décisionnel dans un forum public.

4.96 D'autres documents parmi les documents rassemblés pour un examen ne sont pas affichés en ligne. Toutefois, tous les documents produits dans le cadre d'un examen sont considérés comme des documents publics et peuvent être consultés aux bureaux du ministère à Fredericton.

4.97 Nous tenons toutefois à noter que, malgré toute l'information utile affichée sur le site Web du ministère, nous n'avons rien trouvé qui explique clairement pour chaque projet pourquoi l'agrément a été accordé ou un certificat de décision a été délivré. De plus, il n'y a rien pour expliquer comment les principaux problèmes cernés durant l'examen ont été résolus. Ce genre d'information est recueilli par la direction et présenté au ministre sous la forme d'une note de synthèse, comme il est décrit dans la section précédente de ce chapitre. À notre avis, la communication au public de cette information sur le site Web du ministère aiderait les intervenants à mieux comprendre les décisions prises pour des projets donnés.

Préoccupations des intervenants à l'égard de la transparence et du processus décisionnel

4.98 Dans nos discussions avec les groupes d'intervenants, des préoccupations ont été exprimées relativement au faible nombre d'agréments qui sont refusés par rapport au pourcentage de projets enregistrés. Nous avons discuté de cette question avec des représentants du ministère. Ceux-ci ont affirmé que leur intention n'est pas de rejeter systématiquement les projets proposés. Un examen en ligne des projets enregistrés montre en fait que le nombre de projets ayant fait l'objet d'un examen complet et qui sont refusés par la province est très faible. Comme on peut le voir dans la pièce 4.1 du présent chapitre, seulement deux projets ont été refusés parmi les 111 examens complétés qui étaient affichés sur le site Web du ministère au 20 juillet 2007.

4.99 Cependant, les représentants de la direction ont déclaré qu'ils font des efforts pour garder les promoteurs au courant des modifications et conditions probables qui seront imposées relativement à leur projet afin de les rendre acceptables sur le plan environnemental. Par conséquent, un certain nombre de projets proposés qui pourraient éventuellement être refusés par le ministère sont annulés parce que le promoteur ne répond pas aux demandes d'information ou retire son projet avant qu'il atteigne l'étape de la

prise de décision. En abandonnant certains projets, le promoteur diminue ses pertes relativement aux projets enregistrés qui ne sont peut-être pas faisables pour des raisons économiques vu les frais qu'il faudrait débourser pour les rendre acceptables sur le plan environnemental aux yeux de la province. Si on inclut de tels projets, il est certain que le pourcentage de projets enregistrés qui sont ultimement approuvés par la province baisse considérablement. La pièce 4.1 montre que 18 des 111 examens complétés qui étaient affichés sur le site Web du ministère au 20 juillet 2007 (c.-à-d. 16,2 %) ont été refusés, annulés ou retirés par le promoteur.

4.100 De façon plus générale, il semble que les attentes du public et de groupes d'intervenants particuliers ne concordent pas toujours avec les buts et les objectifs qu'a le ministère à l'égard du processus, ce qui entraîne de l'insatisfaction. Par exemple, certains intervenants perçoivent le processus décisionnel relié aux EIE comme étant surtout favorable au développement, bien que nous n'ayons vu aucune preuve d'une telle affirmation. Nous sommes d'avis que les efforts continus de la direction pour joindre le public combinés à l'information publique contenue dans les rapports comme celui-ci et à l'adoption de nos recommandations connexes amélioreront aussi bien la perception que la réalité de l'équité du processus décisionnel. Cependant, nous ajoutons une mise en garde, à savoir qu'il s'agit d'un aspect qui nécessite une attention constante de la part de la direction et du ministère.

Conclusion et recommandation – transparence du processus décisionnel

Recommandation

Réponse du ministère

4.101 À la lumière de notre travail de vérification sur la transparence du processus décisionnel, nous estimons que, de façon générale, le processus décisionnel relié au processus des EIE est transparent. Cependant, nous n'avons pas pu trouver d'explications écrites claires et faciles d'accès à l'appui des décisions du ministère pour permettre au public de comprendre les motifs qui sous-tendent les décisions qui sont prises. C'est la raison pour laquelle nous avons formulé la recommandation suivante.

4.102 **Nous avons recommandé que, pour chaque projet, le site Web du ministère de l'Environnement justifie le certificat de décision délivré ou l'agrément accordé et explique comment les principales préoccupations soulevées par le promoteur ou les intervenants durant le processus d'examen ont été résolues.**

4.103 [Traduction] *Essentiellement, les conditions qui sont actuellement affichées sur le site Web résument les raisons pour lesquelles les certificats de décision et les agréments sont accordés. Ces conditions sont le résultat du processus d'EIE et visent à éviter*

qu'il y ait d'importants impacts sur l'environnement non atténués (c'est-à-dire que, au bout du compte, le projet peut aller de l'avant parce qu'il n'y aura pas d'impacts ou que les impacts seront atténués de manière appropriée). En conséquence, le ministère ne considère pas qu'il soit nécessaire de fournir des explications supplémentaires pour justifier les certificats de décision et les agréments. À l'heure actuelle, il est possible d'obtenir d'autres informations outre ce qui est fourni sur le site Web en vertu des dispositions de la Loi sur le droit à l'information. De plus, si le ministère devait mettre cette recommandation en œuvre, il aurait besoin de ressources supplémentaires.

Caractère raisonnable du temps et des efforts déployés

Introduction

4.104 Deux risques découlent du temps et des efforts consacrés aux examens par la Direction de l'évaluation des projets et agréments, le comité de révision technique (CRT) et le gouvernement.

- Le risque que trop de temps et de ressources soient consacrés à l'évaluation d'un projet comparativement à l'importance des incidences environnementales possibles du projet. Cela pourrait donner lieu à une situation où des ressources publiques sont gaspillées pour faire un travail inutile. Cela pourrait aussi retarder indûment le projet et ainsi donner lieu à des coûts supplémentaires ou à une perte de revenus pour le promoteur.
- Le risque que le temps et les ressources consacrés à l'évaluation d'un projet soient insuffisants. Cela pourrait donner lieu à la délivrance d'un certificat de décision ou d'un agrément alors que les conditions établies sont insuffisantes pour tenir compte de tous les effets importants possibles pour l'environnement.

Assurance par la Direction de l'évaluation des projets et agréments du caractère raisonnable du temps et des efforts déployés

Observations découlant de notre travail

4.105 La direction nous a informés que chaque gestionnaire de projet a la capacité de déterminer la portée du projet pour s'assurer que l'examen vise les principaux problèmes. Donc, si les risques déterminés sont relativement moins nombreux (c.-à-d. les secteurs où des répercussions sur l'environnement sont possibles), la portée de l'examen sera plus étroite. Ce principe s'étend à la composition et au nombre de membres du CRT, deux aspects qui sont aussi déterminés par le gestionnaire de projet.

4.106 Dans nos discussions avec les promoteurs et les intervenants, voici les plaintes que nous avons entendues le plus souvent.

- les promoteurs estiment que le temps consacré aux examens est trop long, ce qui retarde leurs projets; et

- les intervenants des groupes environnementalistes estiment que le temps consacré aux examens est trop court (c.-à-d. qu'ils doivent se presser pour répondre aux besoins des promoteurs) et qu'il n'y a pas suffisamment de temps prévu pour recevoir les commentaires du public.

4.107 Nous nous sommes penchés sur le temps qui semble avoir été consacré aux dossiers de notre échantillon. Dans ces dossiers, nous n'avons pas observé de cas où le CRT semble avoir fait du travail peu important ou inutile. Nous n'avons pas observé non plus de cas où des points importants semblent avoir été négligés.

Conclusion – caractère raisonnable du temps et des efforts déployés

Rapidité d'exécution des évaluations

Introduction

Assurance par la Direction de l'évaluation des projets et agréments de la rapidité d'exécution des évaluations

4.108 À la lumière de notre examen de dossiers, nous estimons que le temps et les efforts consacrés à l'examen de chaque proposition de projet sont raisonnables comparativement à la complexité et aux effets possibles sur l'environnement de ces propositions. Rien dans notre examen ne montre que trop de temps est consacré à des dossiers sans importance ou pas assez aux dossiers complexes.

4.109 Si la direction ne réalise pas son examen de manière efficace, ce qui entraîne des retards induis pour le projet, il est très possible que le promoteur ait à assumer des coûts supplémentaires ou une perte de revenus. À plus long terme, une telle situation pourrait aussi mener à une perte de soutien et de confiance à l'égard du processus d'évaluation.

4.110 Les représentants de la direction ont indiqué que les directives et processus suivants sont en vigueur pour assurer la réalisation en temps opportun des examens.

1. Le gestionnaire de projet de la direction fait appel à son jugement professionnel pour décider de l'ampleur du projet, s'assurant ainsi que l'examen porte exclusivement sur les aspects présentant un risque important pour l'environnement.
2. Le gestionnaire de projet de la direction encourage le promoteur à répondre rapidement aux demandes de renseignements.
3. Les changements administratifs apportés à la direction en 2004 ont intégré les méthodes suivantes pour accroître la qualité du document d'enregistrement, ce qui accélère l'examen réalisé par le CRT :
 - Consultation prévue entre les promoteurs et les membres du CRT avant l'enregistrement officiel d'un projet. La direction

a fait remarquer que les promoteurs ont une grande part de responsabilité dans le temps nécessaire pour la réalisation de l'examen. Par exemple, les promoteurs doivent s'assurer que leur délai de planification prévoit suffisamment de temps pour que le travail à effectuer sur le terrain puisse l'être durant la saison appropriée.

- Un guide d'enregistrement amélioré.
 - De nouvelles lignes directrices sectorielles.
4. Des protocoles d'entente ont été signés en 2004 entre le ministère et les différents ministères et organismes membres des CRT afin d'encourager l'expression de commentaires opportuns, concis et utiles par les membres des CRT. La nécessité de se conformer à ces protocoles est discutée avec les nouveaux membres au moment de leur nomination.

4.111 La direction a souligné que son but est d'obtenir une décision initiale du ministre dans les 90 à 120 jours suivant la date de l'enregistrement. La direction a effectué vers la fin de 2005 une analyse qui a montré que le temps nécessaire pour la phase d'examen en vue d'une décision était passé en moyenne de quelque 203 jours (pour des dossiers enregistrés entre novembre 2003 et novembre 2004) à environ 108 jours (pour des dossiers enregistrés entre novembre 2004 et 2005), baisse attribuable aux changements administratifs instaurés à la fin de 2004. Cette analyse a également révélé que le promoteur avait utilisé 29,6 % du temps total et que, dans les cas où le règlement du dossier avait dépassé le délai prévu dans les nouveaux procédés administratifs, c'est surtout parce que le promoteur a été lent à répondre aux demandes d'information supplémentaire du CRT.

4.112 Dans l'analyse, la direction constate également que :

[Traduction.] *Jusqu'à maintenant, le ministère a réussi au minimum à respecter le délai cible de 120 jours jusqu'à la décision dans le cas des projets pour lesquels le promoteur répond promptement aux demandes d'informations supplémentaires. Il faut toutefois noter que ce résultat heureux est atteint durant une année où le nombre total d'enregistrements est relativement faible comparativement aux années précédentes. Le défi sera de maintenir un tel degré de rendement quand le nombre d'enregistrement augmentera.*

4.113 Nous n'avons pas tenté de vérifier l'information contenue dans l'analyse en question.

Nos constatations et observations

4.114 Comme il est mentionné précédemment, nous avons contrôlé par sondages 12 projets pour lesquels un certificat de décision a été délivré. Le temps total nécessaire (c.-à-d. depuis la date d'enregistrement jusqu'à la date de délivrance du certificat de décision) a varié entre 48 et 274 jours. Le nombre de jours moyen par projet s'établit à 193,5 jours, ce qui dépasse considérablement la moyenne établie dans l'analyse de la direction. Il faut noter toutefois que, dans certains dossiers, le nombre de jours comprend des jours fériés et des périodes de vacances d'été et de congé de Noël, lorsque des journées de congé sont généralement prises. À l'instar de l'analyse de la direction, nous avons constaté que les retards dans les examens de projet qui avaient nécessité un temps excessif avaient généralement été causés par le promoteur. La pièce 4.3 montre une ventilation du nombre de jours moyen nécessaire pour les 12 projets.

Pièce 4.3 – Nombre de jours moyen des examens en vue d'une décision

Élément du processus d'examen	Nombre de jours	Pourcentage du total
Examen par le CRT des documents du promoteur et préparation des demandes d'information	60,0	31,0 %
Réponses du promoteur aux demandes d'information du CRT	73,5	38,0 %
Examen par le CRT des réponses du promoteur au dernier ensemble de demandes d'information et préparation de la recommandation au ministre	43,2	22,3 %
Décision du ministre (c.-à-d. délivrer le certificat de décision ou exiger une EIE détaillée)	11,4	5,9 %
Fonctions administratives générales du gestionnaire de projet	5,4	2,8 %
Total	193,5	100,0 %

4.115 Dans le cas des trois EIE détaillées que nous avons examinées, le nombre de jours nécessaire pour effectuer l'étude détaillée a varié entre 965 et 1 667 jours (entre 2,6 et 4,6 ans). Le nombre d'étapes supplémentaires qu'il faut réaliser pour faire une EIE détaillée et la nature relativement complexe des projets font que la réalisation de ces examens prend beaucoup plus de temps.

4.116 La phase de l'examen en vue d'une décision des deux EIE détaillées que nous avons examinées a duré en moyenne 179 jours, ce qui est comparable au nombre de jours nécessaire pour les projets ayant abouti à la délivrance d'un certificat de décision, comme le montre le tableau 3. Nous ajoutons qu'il est impossible de présenter une ventilation exacte du nombre de jours nécessaire pour des

éléments particuliers de l'étude détaillée, car il y a généralement un chevauchement considérable des activités durant le processus.

4.117 Nous avons discuté de la rapidité d'exécution des EIE avec des consultants en environnement retenus par des promoteurs. Ceux-ci ont relevé deux exemples dans lesquels les délais dans la réalisation de l'EIE ont été un problème.

- Dans un cas, le délai prévu pour la réalisation d'une EIE visant un projet de faible envergure a poussé le promoteur à annuler le projet proposé et à adopter une autre solution. Le consultant qui avait participé à la proposition estimait que la solution de rechange adoptée constituait en fait un risque plus important pour l'environnement. Mais, une évaluation environnementale n'était pas exigée parce que le projet utilisait un ouvrage existant, ce qui a permis au promoteur d'aller de l'avant avec son autre solution plus rapidement.
- Dans un autre cas, l'évaluation environnementale par la province d'une proposition d'exploitation minière a pris 18 mois. Ce long délai a entraîné des pertes de revenu pour le promoteur, car il n'a pas pu vendre sa production sur le marché à temps pour profiter des prix mondiaux élevés des produits de base.

4.118 Le second cas démontre bien les compromis inhérents à l'application d'un processus d'EIE efficace dans la province. Et, bien que nous comprenions le point de vue du promoteur touché, nous croyons aussi que le processus des EIE est un élément fermement ancré dans la conduite des affaires au Nouveau-Brunswick et doit être pris en considération par les promoteurs dans la planification de leur projet.

4.119 Au niveau fédéral, les évaluations environnementales sont exigées par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. La loi est administrée par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE). Selon le site Web de l'agence :

Le processus fédéral d'évaluation environnementale s'applique à chaque fois qu'une autorité fédérale a une responsabilité décisionnelle bien précise par rapport à un projet, que l'on désigne aussi à l'aide de l'expression « élément déclencheur » dans le cas d'une évaluation environnementale.

Plus particulièrement, cela s'applique quand une autorité fédérale :

- *propose un projet;*
- *accorde une aide financière à un promoteur pour l'aider à réaliser un projet;*
- *autorise la cession par vente ou bail, ou transfère l'administration et le contrôle du territoire domanial, en vue de la mise en œuvre d'un projet; ou*
- *délivre une licence, une autorisation ou un permis [...] en vue de permettre la mise en œuvre d'un projet.*

[...]

Dans le contexte de la Loi, le terme autorité fédérale renvoie à un organisme fédéral (p. ex., un ministère ou une agence) qui peut avoir une expertise ou un mandat pertinent au projet proposé.

Les ministres, les ministères, les établissements publics et les agences du gouvernement du Canada sont des autorités fédérales. D'autres organismes créés par une loi et tenus de rendre compte au Parlement de leurs activités par l'intermédiaire d'un ministre peuvent aussi être désignés comme autorité fédérale.

4.120 Le processus fédéral d'autoévaluation diffère sensiblement du processus en vigueur au Nouveau-Brunswick et ailleurs. L'autoévaluation implique que des ministères fédéraux sont appelés à diriger des examens réalisés en vertu du processus fédéral. L'ACEE n'assume pas un rôle de coordination, malgré sa responsabilité à l'égard de l'administration de la loi fédérale.

4.121 Il y a des risques inhérents au fait que deux ordres de gouvernement examinent le même projet selon deux processus distincts d'évaluation environnementale, notamment :

- le risque que des efforts soient déployés en double, entraînant ainsi un gaspillage général de ressources publiques;
- le risque que des messages contradictoires soient transmis à un promoteur, au public et à d'autres intervenants lorsque les

décisions ou les conditions d'agrément des deux ordres de gouvernement ne concordent pas; et

- le risque de retards dans un projet en raison d'une coordination déficiente entre les deux ordres de gouvernement.

4.122 Les représentants de la direction ont expliqué que le ministère diminue ces risques du côté provincial par les mécanismes suivants.

- Pour la plupart des projets (c.-à-d. les examens en vue d'une décision et les évaluations équivalentes du gouvernement fédéral), le promoteur peut présenter son projet à la Direction de l'évaluation des projets et agréments, qui agit comme un guichet unique pour les deux ordres de gouvernement en utilisant les mêmes documents. Dans de tels cas, l'examen fédéral est intégré de façon homogène au processus provincial.
- Pour la plupart des projets (c.-à-d. les examens en vue d'une décision et les évaluations équivalentes du gouvernement fédéral), les organismes fédéraux fournissent leurs commentaires au moyen du processus provincial dans leur fonction de membres du CRT provincial.
- Les organismes fédéraux pertinents ont examiné le Guide d'enregistrement et les lignes directrices sectorielles de la province pour s'assurer que les exigences et préoccupations d'ordre fédéral sont traitées dans le processus provincial.
- L'ACEE ainsi que tout autre organisme fédéral considéré comme ayant des connaissances pertinentes ou une responsabilité réglementaire relativement à un projet donné reçoivent des copies de tous les enregistrements provinciaux de projet. (De plus, tous les projets fédéraux sont communiqués au ministère au moyen du mécanisme fédéral de coordination de la réglementation.)
- Le ministère siège à un comité national formé d'administrateurs provinciaux et territoriaux en matière d'évaluation environnementale aux côtés de l'ACEE. Le mandat du comité est entre autres de favoriser l'harmonisation des EIE fédérales et provinciales.

4.123 Cependant, le ministère a aussi indiqué que la coordination fédérale-provinciale des projets qui nécessitent une étude détaillée n'est pas encore au point. Le ministère est d'avis que toutes les études d'impact sur l'environnement devraient être gérées de manière

à ce qu'un seul examen ait lieu pour chaque projet et qu'une seule décision soit prise par l'ordre de gouvernement le mieux placé pour le faire. Le Conseil de la fédération (c.-à-d. les premiers ministres des provinces) a demandé au Conseil canadien des ministres de l'Environnement de résoudre les problèmes de coordination actuels. Les représentants du ministère continuent de collaborer avec leurs homologues fédéraux pour faire avancer la vision « un seul examen, une seule décision ».

Conclusion – rapidité d'exécution des évaluations

Surveillance de la conformité du promoteur

Introduction

Mécanisme de surveillance de la Direction de l'évaluation des projets et agréments

4.124 À la lumière des résultats de notre contrôle par sondages et des autres procédés de vérification que nous avons effectués, nous concluons que la direction s'assure effectivement que tous les aspects de l'évaluation environnementale sur lesquels elle a le contrôle sont traités de façon efficace et sans retards indus, compte tenu du nombre d'organismes provinciaux, fédéraux et municipaux qui peuvent participer généralement à un examen.

4.125 Pour se conformer au certificat de décision ou à l'agrément accordé à un projet, le promoteur doit respecter des conditions connexes. Le promoteur doit aussi donner suite à toute autre promesse de rendement faite dans le document d'enregistrement et les autres documents.

4.126 D'habitude, les promoteurs se conforment automatiquement à ces engagements, mais ce n'est pas toujours le cas en raison de divergences d'interprétation ou de l'attrait d'un avantage économique et concurrentiel qu'ils pourraient tirer en ne se conformant pas. C'est la raison pour laquelle des activités de surveillance et, si nécessaire, d'exécution pour assurer la conformité du promoteur aux conditions énoncées sont des aspects essentiels du processus de l'évaluation environnementale. Sinon, une bonne partie du travail effectué par le ministère et les membres du CRT pourrait n'avoir aucune incidence véritable, et le risque que des impacts négatifs sur l'environnement se produisent est toujours présent, même si le projet a fait l'objet d'un examen par le ministère.

4.127 Un représentant de la Direction de l'évaluation des projets et agréments a indiqué que la direction prend les mesures suivantes pour s'acquitter de ses responsabilités en matière de surveillance.

- Les promoteurs doivent présenter régulièrement des rapports sur l'état des conditions rattachées à leur certificat de décision ou à leur agrément. Généralement, de tels rapports sont remis aux six mois jusqu'à ce que toutes les conditions soient satisfaites.

- Pour les projets plus ambitieux et plus complexes, les promoteurs sont tenus de soumettre des bases de données consultables de tous les engagements pris dans le document d'enregistrement et dans toute correspondance subséquente présentés durant l'EIE.
- La direction assure un suivi particulier pour chaque projet et peut exiger des promoteurs qu'ils assument les coûts reliés à la présence sur les lieux d'agents chargés de la conformité. Ces agents relèvent directement de la direction pour les projets plus importants afin d'assurer la conformité aux engagements et aux conditions.
- Un gestionnaire de projet de la direction est chargé de vérifier le caractère raisonnable de l'information fournie par les promoteurs et de communiquer avec le gestionnaire affecté initialement au projet s'il y a lieu.

Nos constatations et observations

Présentation par les promoteurs de l'information sur la conformité

4.128 Depuis 2004, la direction inclut dans tous les certificats de décision une condition standard pour exiger des promoteurs qu'ils fassent rapport périodiquement sur leur conformité aux conditions connexes. Sur les 12 dossiers d'examens en vue d'une décision que nous avons examinés, le promoteur devait fournir un tableau résumant sa conformité tous les six mois dans 9 dossiers, et un tel tableau était exigé aux 12 mois dans 2 dossiers. Enfin, le dernier dossier ne contenait pas cette condition parce que l'enregistrement du projet précédait les changements de 2004.

4.129 Les conditions d'agrément des trois EIE détaillées que nous avons examinées exigeaient des promoteurs qu'ils établissent une base de données de suivi pour surveiller la conformité à tous les engagements et conditions reliés aux matériaux, au permis et à l'agrément pris durant le processus d'évaluation réglementaire. Dans chaque cas, la base de données devait être mise à jour tous les mois.

4.130 De plus, pour l'un des projets, le CRT a aidé le promoteur en lui donnant des commentaires sur la forme et le contenu de la base de données de suivi durant son élaboration. Dans ce cas particulier, le promoteur a aussi été tenu de payer le salaire d'un agent chargé de la conformité du projet, agent faisant directement rapport à la direction sur l'état du projet. Les deux autres projets soumis à une EIE détaillée n'avaient pas encore été mis en œuvre au moment de notre vérification, de sorte que nous ne sommes pas en mesure de confirmer quelles sont les dispositions définitives pour la surveillance des projets en question.

Suivi par la Direction de l'évaluation des projets et agréments lorsqu'un promoteur ne présente pas les rapports exigés

4.131 La direction a établi des mécanismes qui devraient lui permettre d'obtenir suffisamment de renseignements aux fins de surveillance. Toutefois, la direction ne donne pas toujours suite de manière opportune lorsqu'un promoteur néglige de fournir les rapports exigés.

4.132 Notre contrôle par sondages des 12 dossiers d'examen en vue d'une décision nous a permis de constater ce qui suit :

- La direction a reçu tous les tableaux récapitulatifs sur la conformité qui ont été demandés pour quatre projets.
- La direction n'avait pas reçu tous les tableaux récapitulatifs sur la conformité pour deux projets, mais elle avait envoyé des lettres de suivi aux promoteurs concernés.
- La direction n'avait pas reçu tous les tableaux récapitulatifs sur la conformité pour deux projets et n'avait pas envoyé de lettre de suivi.
- Les tableaux récapitulatifs de trois projets récemment approuvés n'étaient pas encore exigibles.
- Un tableau récapitulatif n'était pas exigé pour un projet enregistré avant 2004.

4.133 L'examen des dossiers a aussi révélé que certains des promoteurs en règle avaient présenté les rapports exigés longtemps après la date limite. Les rapports relatifs à une EIE détaillée en cours semblaient à jour, y compris une copie papier des documents justificatifs remise à la direction.

4.134 Un représentant de la direction nous a informés que le suivi auprès des promoteurs en retard dans la présentation des rapports exigés est plus intense durant l'été en raison du personnel additionnel en place dans des emplois d'été.

Examen de la conformité des promoteurs par la Direction de l'évaluation des projets et agréments

4.135 Sur réception des rapports d'un promoteur, il est important que les données soient vérifiées pour voir si elles donnent un portrait réel de la conformité du promoteur. Selon un représentant de la direction, les mesures de surveillance possibles sont, par exemple :

- tenter d'obtenir de l'information vérifiable des promoteurs (comme il est décrit ci-dessus);

- examiner le caractère raisonnable de l'information fournie;
- solliciter l'opinion du gestionnaire de projet initial pour déterminer dans quelle mesure l'état signalé par le promoteur respecte l'intention originale d'une condition;
- demander aux inspecteurs régionaux de visiter les lieux s'ils ont des doutes quant à la conformité du promoteur;
- évaluer et approuver un plan de protection de l'environnement ou un plan de gestion de l'environnement si un tel plan est exigé dans les conditions; et
- compter sur les plaintes du public et les inspecteurs régionaux pour déterminer tout autre problème.

4.136 Ces mécanismes de surveillance demeurent en place jusqu'à l'achèvement du projet ou jusqu'à ce que la direction soit convaincue que toutes les conditions sont satisfaites.

Uniformité du processus de surveillance

4.137 De façon générale, nous avons constaté que le niveau de surveillance variait d'un dossier à l'autre. Voici six exemples distincts qui, pris ensemble, démontrent ce manque d'uniformité :

- Un promoteur a présenté avec un retard d'environ un mois et demi un tableau récapitulatif exigé dans les conditions de son certificat de décision. Deux ou trois conditions n'avaient pas été respectées, et rien dans le dossier ne montrait si le gestionnaire de projet avait assuré un suivi au sujet de ce qui semblait être un manque de conformité.
- Un deuxième promoteur a présenté dans les délais requis trois tableaux récapitulatifs semestriels exigés dans les conditions de son certificat de décision. Pour l'une des conditions, la direction a pu vérifier auprès d'une autre direction du ministère que le promoteur s'y conformait.
- Un troisième promoteur dont le certificat de décision était daté du 15 décembre 2005 n'avait jamais fourni à la direction les tableaux récapitulatifs requis, bien que le promoteur ait présenté un plan compensatoire des zones humides comme il était exigé dans les conditions du certificat, plan examiné par le ministère. Cependant, bon nombre des autres conditions rattachées au certificat de décision comportaient des dates limites qui avaient été dépassées au moment de notre examen. Nous avons toutefois

constaté que la direction avait écrit au promoteur en juin 2007 pour lui demander les rapports exigés, mais c'était la première lettre de suivi.

- Le premier tableau récapitulatif exigible d'un quatrième promoteur a été reçu en retard, et il a fallu une lettre de la direction pour qu'il le présente. Le deuxième tableau, reçu à temps, a déclenché une question de suivi de la part de la direction, à laquelle le promoteur a répondu par la suite.
- À la suite d'une plainte déposée par un touriste, le ministère du Tourisme et des Parcs a découvert un cas important de non-conformité aux conditions d'agrément par un cinquième promoteur. Tourisme et Parcs a avisé le ministère de l'Environnement, qui a entamé une enquête et qui s'apprétait au moment de notre travail de vérification à prendre des mesures d'exécution contre le promoteur. Les activités de surveillance de la Direction de l'évaluation des projets et agréments n'avaient pas donc permis de découvrir ce manque de conformité important de la part d'un promoteur.
- Dans le seul dossier actif relatif à une EIE détaillée que nous avons examiné, un agent chargé de la conformité fait rapport directement à la direction. Toutefois, nous n'avons rien trouvé par écrit qui montre comment l'information reçue de l'agent chargé de la conformité influence les activités de surveillance menées par la direction à l'égard de ce projet.

4.138 De plus, nous avons constaté que la direction n'effectue pas de vérification ni ne prend d'autres mesures pour s'assurer que l'information fournie par le promoteur est exacte. Par exemple, elle ne vérifie pas l'authenticité des numéros de permis indiqués par le promoteur auprès des ministères qui les ont délivrés. Par ailleurs, des intervenants à qui nous avons parlé ont dit être préoccupés par un manque perçu de visites de surveillance sur le terrain par le personnel du ministère.

4.139 Les représentants du ministère ont reconnu qu'il était difficile d'exercer une surveillance suffisante. Ils ont déclaré qu'ils font ce qu'ils peuvent dans le temps dont ils disposent. Il n'y a pas de processus officiel de surveillance, contrairement à bon nombre des autres directions du ministère. Cet état de choses s'explique surtout par le fait que les ressources pour élaborer, mettre en œuvre et maintenir un tel processus ne sont pas en place. Un représentant de la

direction a ajouté que la direction n'a peut-être pas les connaissances spécialisées nécessaires en matière de surveillance. À notre avis, la situation actuelle a donné lieu au manque d'uniformité exposé ci-dessus, et ce manque d'uniformité entraîne des risques significatifs.

Compte rendu public de la conformité du promoteur

4.140 Il n'existe actuellement aucun mécanisme en bonne et due forme sur le site Web du ministère ou ailleurs pour tenir le public au courant de l'état de conformité des projets dont le ministère fait l'examen. Plusieurs raisons font que la communication de l'information sur la conformité des promoteurs aux conditions imposées par le ministère serait bénéfique. Notamment :

- Améliorer la confiance du public à l'égard du processus des évaluations environnementales en établissant clairement que la direction exerce une surveillance régulière sur ces évaluations.
- Permettre au public de prendre connaissance des affirmations d'un promoteur relativement à sa conformité. Cet aspect est important, car la direction considère le public comme une source d'information en matière de surveillance pour certains projets.
- Peut-être améliorer la conformité des promoteurs aux conditions de l'agrément de leur projet, étant donné le risque d'embarras des promoteurs si leur non-conformité devenait publique.

Conclusion et recommandations – surveillance de la conformité des promoteurs

4.141 À la lumière des résultats de notre contrôle par sondages et des discussions que nous avons eues avec les représentants de la direction, nous sommes d'avis que les conditions que la direction rattache aux certificats de décision sont suffisantes pour lui permettre d'obtenir des promoteurs les rapports de conformité nécessaires. Toutefois, il y a lieu d'améliorer le suivi qui est effectué dans les cas où un promoteur est en retard dans ses rapports, les rapports publics sur l'état de conformité des projets ainsi que l'examen et la vérification des affirmations du promoteur.

Recommandation

4.142 Nous avons recommandé que le ministère de l'Environnement élabore, mette en œuvre et maintienne un processus officiel de surveillance qui lui permet d'exercer une surveillance adéquate de la conformité du promoteur aux conditions du certificat de décision ou de l'agrément et aux engagements pris dans les documents d'enregistrement et autres. Un tel processus devrait obliger la Direction de l'évaluation des projets et agréments à vérifier les affirmations du promoteur quant à sa conformité aux conditions.

Réponse du ministère

4.143 [Traduction] *Le ministère reconnaît que le suivi est un défi continu. L'une des premières étapes dans la mise en œuvre d'un processus de surveillance officiel serait l'élaboration de « normes » de surveillance. Le ministère est déterminé à mettre au point au cours des cinq prochaines années un processus de surveillance qui permettra d'assurer un suivi plus rigoureux des projets visés par une EIE.*

Recommandation

4.144 Nous avons recommandé également que le ministère affiche suffisamment d'information sur son site Web pour tenir le public à jour sur l'état de conformité des projets pour lesquels un certificat de décision ou un agrément a été accordé.

Réponse du ministère

4.145 *Le ministère considère que le processus actuel relatif à la conformité et à l'exécution est satisfaisant. Le ministère considère que l'information fournie au public sur le site Web au sujet des projets visés par une EIE est satisfaisante pour l'instant.*

Exécution**Introduction**

4.146 Comme il est mentionné dans la section précédente, il arrive que des activités d'exécution soient nécessaires pour faire en sorte que le promoteur se conforme aux conditions et aux engagements pris dans le cadre du certificat de décision ou de l'agrément accordé à l'issue d'une EIE détaillée. Si des mesures appropriées ne sont pas prises en cas de non-conformité par un promoteur :

- l'efficacité du règlement en tant qu'outil pour protéger l'environnement peut être affaiblie;
- les intervenants peuvent perdre confiance dans le processus d'évaluation environnementale s'ils observent des promoteurs non conformes qui ne sont pas pénalisés;
- les promoteurs qui ne se conforment pas pourraient avoir un avantage compétitif découlant de cette non-conformité.

Processus d'exécution de la direction

4.147 Le ministère a une directive officielle appelée Politique d'observation et d'exécution que suit la Direction de l'évaluation des projets et agréments en cas de non-conformité. Notons que notre bureau a examiné cette directive dans notre rapport de 2002. En vertu de cette directive, le ministère traite les cas de non-conformité par l'application de mesures d'exécution progressives.

- En premier lieu, la direction communique avec le promoteur pour obtenir qu'il se conforme volontairement.

- Si le promoteur ne se conforme pas et que les conséquences de cette non-conformité sont jugées à faible risque pour l'environnement, la direction envoie alors au promoteur une lettre dans laquelle il fixe une date limite pour prendre des mesures.
- Si le promoteur ne se conforme pas et que les conséquences de cette non-conformité sont jugées à risque élevé pour l'environnement, la direction communique avec l'inspecteur régional approprié du ministère, qui rend visite au promoteur pour tenter de faire cesser l'activité qui cause le risque.
- Si la situation de non-conformité ne se règle pas, la direction remet le dossier du projet aux Services d'exécution du ministère, qui assument la direction de toute activité d'exécution qui s'ensuit. Le personnel de la Direction de l'évaluation des projets et agréments soutient les activités d'exécution au besoin.

Nos constatations et observations

4.148 Au cours de notre contrôle par sondages, nous avons vu un seul cas confirmé de non-conformité par un promoteur, comme il est mentionné dans la section précédente. Dans le cas en question, le promoteur ne s'était pas conformé aux conditions de son certificat de décision, mais il était quand même allé de l'avant avec son projet. Ce manque de conformité posait un risque sérieux pour l'environnement.

4.149 Les Services d'exécution du ministère ont pris des mesures d'exécution contre le promoteur avec de l'information et du soutien de la Direction de l'évaluation des projets et agréments.

Conclusion - exécution

4.150 À la lumière des résultats de notre contrôle par sondages et des discussions que nous avons eues avec les représentants de la direction, nous pouvons conclure que la direction prend des mesures appropriées dans les cas où il est déterminé que le promoteur ne respecte pas les conditions d'agrément et les engagements qu'il a pris.

4.151 Cependant, la surveillance étant insuffisante, le risque que des cas de non-conformité ne soient pas détectés par le ministère est jugé important, et ces cas ne feront toutefois l'objet d'aucune mesure d'exécution.

Rapports sur l'efficacité Introduction

4.152 Les rapports sur l'efficacité des programmes sont très utiles pour permettre aux décisionnaires et au public de juger si un programme réussit effectivement à atteindre ses objectifs. Ils donnent aux décisionnaires de l'information sur laquelle se fonder pour

modifier les programmes en vue d'en améliorer le rendement. Ils donnent également au public de l'information qui peut améliorer la confiance de celui-ci à l'égard de l'efficacité d'un programme ou former la base de revendications de changement.

4.153 Essentiellement, un mécanisme de rapport sur l'efficacité comprend les éléments suivants :

- établissement d'objectifs de rendement mesurables pour le programme;
- élaboration de mesures du rendement qui serviront à évaluer le degré auquel les objectifs en matière de rendement sont atteints;
- élaboration de cibles de rendement périodiques (p. ex. : cibles annuelles) pour chaque mesure reliée au rendement;
- mise au point de systèmes pour saisir les données nécessaires;
- comparaison des résultats réels aux résultats visés;
- explication des écarts entre les résultats réels et les résultats visés et prise de mesures pour améliorer le rendement lorsqu'il est justifié de le faire.

Nos constatations et observations

4.154 Les anecdotes dont ont fait état les représentants de la Direction de l'évaluation des projets et agréments et certains intervenants laissent entendre que le programme des EIE a une incidence positive sur les effets environnementaux des projets examinés au titre du règlement sur les EIE.

4.155 En revanche, le système en place actuellement pour mesurer de façon objective l'efficacité du programme quant à l'atteinte de ses objectifs et en faire rapport est très limité. Le rapport annuel du ministère au 31 mars 2007 ne contient que des renseignements sur le fonctionnement du programme des EIE tels que le nombre de projets enregistrés et une liste des projets les plus importants. Il est très probable que les EIE aient des répercussions sur d'autres mesures liées à l'environnement captées par le ministère et présentées dans le rapport annuel, par exemple les mesures de surveillance de la qualité de l'air et de l'eau, mais déterminer l'importance des effets comparativement à d'autres facteurs serait difficile.

4.156 Les représentants de la direction ont exprimé le commentaire suivant à ce sujet.

[Traduction.] *L'étude d'impact sur l'environnement est reconnue à l'échelle nationale et internationale comme un outil efficace de protection de l'environnement. Cependant, étant donné que le processus est adapté à chaque projet, il est reconnu (au Nouveau-Brunswick et ailleurs) qu'il est difficile d'appliquer des processus typiques de gestion du rendement à ce domaine. La démarche du ministère de l'Environnement a donc été d'évaluer le programme en se fondant sur les nombreux et divers avantages qui ont découlé de l'examen de chaque projet. Par exemple, le processus des EIE a donné lieu à des améliorations et à des avantages sur le plan de l'environnement tels que les suivants : modification du trajet des navires dans la baie de Fundy pour accommoder les routes de migration des baleines; installation de matériel antipollution à des centrales d'énergie électrique; modification du tracé d'autoroutes pour protéger des zones écologiquement sensibles; etc.*

4.157 Nous reconnaissons qu'il est difficile d'attribuer des résultats environnementaux particuliers au programme des EIE. Néanmoins, malgré la difficulté d'élaborer un mécanisme plus structuré de présentation d'information sur l'efficacité pour le programme, nous estimons qu'il serait utile de le faire, car un tel mécanisme fournirait au ministère de l'information qui lui permettrait de déterminer des améliorations possibles au programme, en plus d'être un moyen d'informer le public sur le succès relatif du programme des EIE.

4.158 En conséquence, nous avançons que l'élaboration de mesures du rendement visant des objectifs précis serait le point de départ à la mise au point d'un système de rapport sur le rendement. On pourrait par exemple mesurer la satisfaction des promoteurs et d'autres intervenants à l'égard du processus des EIE (p. ex. : utilisation de l'information recueillie au moyen d'enquêtes) ou estimer les conséquences néfastes pour l'environnement qui ont été évitées pour des projets précis grâce aux résultats du processus de l'EIE, ou encore élaborer des mesures pour évaluer l'économie et l'efficience avec lesquelles la direction assument les obligations que lui confie le règlement sur les EIE.

4.159 À plus long terme, le système de rapport sur le rendement pourrait être amélioré avec le temps, à mesure que des pratiques exemplaires dans ce domaine sont mises au point pour les études d'impact sur l'environnement.

Conclusion et recommandation – rapports sur l'efficacité**Recommandation****Réponse du ministère****Autres points traités dans notre vérification
Gestion des risques**

4.160 Le système en place au ministère pour mesurer l'efficacité du programme des études d'impact sur l'environnement dans l'atteinte de ses objectifs et en faire rapport est limité. De plus, le système en place serait d'un intérêt limité pour déterminer les aspects qu'il y aurait lieu d'améliorer pour accroître le rendement.

4.161 Nous avons recommandé que la Direction de l'évaluation des projets et agréments élabore et mette en œuvre un système de rapport sur le rendement pour le programme des EIE.

4.162 [Traduction.] *Il est difficile de quantifier les effets possibles sur l'environnement qui pourraient résulter d'un projet qui n'a pas été soumis à une EIE. Pour chaque proposition de projet, le ministère considère l'impact « possible » sur l'environnement et exige du promoteur qu'il détermine des mesures pour éviter ou atténuer cet impact. Un tel examen a lieu projet par projet. L'élaboration d'un système de rapport efficace serait difficile et n'améliorerait probablement pas l'efficacité et l'efficience du processus des EIE. Cependant, le ministère est déterminé à trouver de meilleurs moyens de renseigner le public au sujet du processus des EIE et de ses avantages.*

4.163 La direction a avant tout la responsabilité de gérer les risques associés au programme des EIE. Advenant une mauvaise gestion de ces risques par la direction, les conséquences néfastes pourraient être les suivantes :

- d'importants effets négatifs sur l'environnement;
- le public, les intervenants, les promoteurs et le personnel du ministère perdent confiance dans l'intégrité du processus des EIE;
- le gouvernement et le ministère sont mis dans l'embarras.

4.164 Nous avons demandé à la direction de remplir une grille qui détaille les risques possibles associés au programme des EIE, les moyens employés pour gérer ces risques et les résultats négatifs qui pourraient découler d'une mauvaise gestion de ces risques. L'annexe 3 de ce chapitre présente les risques que cette grille a permis de relever.

4.165 Les données rassemblées au moyen de la grille nous montrent que la direction semble bien comprendre les risques associés au programme des EIE. De façon générale, nous estimons que la plupart

des risques déterminés sont bien gérés. Nous avons toutefois, comme il est mentionné précédemment, recommandé quelques améliorations qui, à notre avis, permettraient à la direction d'améliorer sa gestion des risques connexes.

Examen et mise à jour du règlement sur les EIE *État actuel du règlement et nos observations*

4.166 Il est important que le règlement sur les EIE fasse périodiquement l'objet d'un examen et d'une mise à jour. Cela permettrait au ministère de s'assurer que :

- le règlement est efficace pour soutenir les buts et objectifs actuels du gouvernement en ce qui concerne les études d'impact sur l'environnement;
- le règlement prévoit l'établissement d'un cadre administratif efficace et efficient à l'intérieur duquel ces buts peuvent être atteints;
- le règlement vise tous les nouveaux types de projet qui pourraient avoir des effets négatifs importants sur l'environnement.

4.167 Selon notre examen, le règlement a uniquement fait l'objet de modifications limitées depuis son adoption en 1987. L'obligation pour les promoteurs de payer un droit d'enregistrement de projet a été ajoutée en 2005, et deux autres modifications ont été apportées à l'annexe A, comme il est discuté ci-dessous.

4.168 La direction a exprimé le commentaire suivant concernant l'examen et la mise à jour du règlement.

[Traduction.] *Les commentaires des intervenants, des promoteurs et de la section de l'évaluation des projets ont été recueillis. Le ministère considère la modification du règlement sur les EIE comme l'un des éléments de la modernisation des mesures législatives qui est en cours.*

Types de projet visés par le règlement

4.169 L'annexe A du règlement énumère les catégories de projets qui doivent être enregistrés en vertu du règlement. Cette liste complète est fournie à l'annexe I qui suit. Le dernier changement à l'annexe A a été apporté en 2000, et le règlement a été modifié seulement deux fois depuis son adoption en 1987 :

l'exclusion du point suivant :

h)(ii) des gazoducs ou des pipelines qui font l'objet d'une demande prévue à la Loi sur la distribution du gaz ou à la Loi sur les pipelines;

et l'ajout du point suivant :

m.1) tout élimination, destruction, recyclage, transformation ou stockage de déchets qui proviennent de l'extérieur du Nouveau-Brunswick et toutes installations ou systèmes servant à l'élimination, à la destruction, au recyclage, à la transformation ou au stockage de tels déchets;

4.170 Cependant, au cours de notre vérification, on nous a informés que certains types de projet ne sont pas enregistrés parce qu'ils ne sont pas visés actuellement par le règlement, alors que leurs incidences sur l'environnement pourraient être importantes, notamment les carrières et gravières, les pipelines de moins de huit kilomètres et les industries de ressources (c.-à-d. agriculture, exploitation forestière, activités aquacoles). Nous ajoutons que, notre examen dans ce secteur n'étant pas détaillé, il est possible que d'autres types de projet soient actuellement exclus de l'annexe A.

4.171 Nous admettons qu'une partie des secteurs exclus sont visés par d'autres lois ou règlements administrés ailleurs au ministère ou par d'autres ministères. Cependant, cela ne garantit pas un examen aussi rigoureux de ces secteurs que dans le cas des projets enregistrés au titre du règlement sur les EIE.

4.172 Par exemple, le rapport intitulé *Public views on forest management in New Brunswick: report from a provincial survey* [Vues du public sur la gestion des forêts au Nouveau-Brunswick : rapport sur une enquête provinciale] signale que pas moins de 55,8 % des répondants sont en désaccord ou fortement en désaccord avec l'énoncé selon lequel l'apport économique de l'industrie forestière l'emporte sur les conséquences pour l'environnement. Seulement 24,3 % des répondants sont d'accord ou fortement d'accord avec cet énoncé, ce qui semble indiquer une perte de confiance de la part du public à l'égard de l'intégrité des examens des effets possibles sur l'environnement des projets dans le secteur forestier.

4.173 Nous sommes d'avis que l'enregistrement en vertu du règlement sur les EIE devrait être obligatoire pour tous les projets pouvant avoir des effets négatifs sur l'environnement, même si un examen du projet est prévu par une autre mesure législative.

4.174 Au minimum, cela permettrait à la direction :

- de s'assurer que des normes d'examen uniformes sont respectées;
- d'offrir un point d'entrée unique aux promoteurs;
- d'assurer un traitement uniforme de tous les promoteurs, peu importe le type de projet qu'ils proposent (c.-à-d. un effet négatif possible important qu'il faut éviter ou atténuer pour un type de projet devrait l'être pour tous les projets – d'après les intervenants à qui nous avons parlé, cela n'est peut-être pas toujours le cas à l'heure actuelle);
- assurer aux promoteurs dont les projets ne sont pas visés actuellement par le règlement de profiter des avantages qui découlent d'une EIE.

4.175 En fait, imposer l'enregistrement de tous les projets en vertu du règlement sur les EIE ne nécessite pas une somme de travail supplémentaire très importante pour la direction si celle-ci est satisfaite du processus d'examen suivi conformément à une autre mesure législative.

4.176 Il y a peut-être aussi des types de projet actuellement visés par le règlement qui n'ont pas d'effets importants sur l'environnement et qui pourraient donc être exclus de l'annexe A. Cependant, si la décision est prise d'exclure certains types de projet, la justification de cette décision devrait être établie par écrit afin qu'elle puisse être revue périodiquement.

Recommandations – Examen et mise à jour du règlement

4.177 Nous avons recommandé que le ministère termine son examen du règlement sur les EIE et qu'il apporte les modifications nécessaires au règlement afin de le mettre à jour.

4.178 De plus, nous avons recommandé que l'annexe A du règlement soit revue pour vérifier si tous les types de projet qui pourraient avoir des effets négatifs importants sur l'environnement se trouvent dans la liste des projets à enregistrement obligatoire. Cela rendrait la liste complète et établirait la responsabilité de la direction en ce qui a trait à la coordination de toutes les EIE.

Réponse du ministère

4.179 [Traduction.] Le ministère examine et met à jour régulièrement ses régimes de réglementation. Le processus des EIE est essentiel pour minimiser les impacts sur l'environnement tout en

tenant compte des avantages socioéconomiques du développement. Le ministère est déterminé à apporter des améliorations au processus des EIE, ce qu'il fera dans le contexte de son mandat général. Des améliorations seront apportées à l'annexe A du règlement ainsi qu'à d'autres aspects du programme au cours des prochaines années. Nous ne savons pas encore quand nous pourrons nous y mettre en raison d'autres engagements et modifications de programme qui sont nécessaires dans d'autres secteurs du ministère.

Annexe 1**Projets qui doivent être enregistrés en vertu du règlement sur les EIE**

Selon l'annexe A du règlement, essentiellement, tous les projets qui se classent dans les catégories de projet (ouvrages) suivantes doivent être enregistrés par le promoteur :

1. projets d'exploitation minière et de fonderie;
2. projets de centrales d'énergie électrique;
3. réservoirs d'eau;
4. lignes de transmission d'énergie électrique de plus de cinq kilomètres de long;
5. lignes de communication de transmission d'énergie électrique de plus de cinq kilomètres de long;
6. extraction commerciale ou traitement de matériaux combustibles (à l'exception du bois de chauffage);
7. forages en mer de pétrole, d'huile, de gaz naturels ou de minéraux;
8. pipelines de plus de cinq kilomètres de long (à l'exception de l'eau, de la vapeur ou des eaux usées domestiques);
9. levées et ponts à travées multiples;
10. projets majeurs de routes;
11. installations visant la transformation commerciale de ressources en bois (à l'exception du bois de chauffage, des sucreries d'érablières, des usines de bardeaux et des petites scieries);
12. projets d'introduction au Nouveau-Brunswick de plantes ou d'espèces animales exotiques;
13. installations ou tous systèmes d'élimination des déchets;
14. installations établies pour éliminer, détruire, recycler, transformer ou stocker les déchets qui proviennent de l'extérieur du Nouveau-Brunswick;

15. installations d'élimination ou de traitement des eaux usées;
16. parcs provinciaux ou nationaux;
17. développements récréatifs ou touristiques importants;
18. installations portuaires, chemins de fer ou aéroports;
19. projets comprenant le transfert d'eau entre bassins hydrographiques;
20. travaux hydrauliques;
21. aménagements résidentiels importants en dehors des régions constituées en corporation;
22. tout projet touchant un aspect unique ou rare de l'environnement ou dont la survie est en danger;
23. tout projet touchant deux hectares ou plus de terres humides;
24. équipements de traitement de matériels radioactifs.

Annexe 2**Résumé des constatations de la vérification**

Secteur et critère de vérification	Résumé des constatations de la vérification
<u>Enregistrement des projets - Le ministère devrait veiller à ce que tous les projets soient enregistrés comme l'exige le règlement.</u>	Le processus en place pour veiller à l'enregistrement de tous les projets comme l'exige le règlement fonctionne.
<u>Commentaires des promoteurs et du public - Le ministère devrait s'assurer que le processus des EIE favorise la participation du promoteur et du public en recevant leurs commentaires relatifs au processus.</u>	Le processus documenté pour recevoir les commentaires des promoteurs est adéquat et systématiquement appliqué. Le processus suivi pour recevoir les commentaires du public sur les projets proposés durant la phase d'examen en vue d'une décision a besoin d'améliorations.
<u>Information communiquée aux décisionnaires - Le ministère devrait s'assurer que le processus des EIE fournit aux décisionnaires une information complète et exacte des risques pour l'environnement découlant des projets proposés, ainsi que des recommandations pertinentes.</u>	Le processus des EIE semble fournir aux décisionnaires une information complète et exacte des risques pour l'environnement découlant des projets proposés, ainsi que des recommandations pertinentes.
<u>Transparence du processus décisionnel - Le ministère devrait s'assurer que la transparence du processus décisionnel des EIE permet au public de comprendre les motifs des décisions prises.</u>	De façon générale, les décisions prises dans le cadre du processus des EIE sont transparentes. Cependant, malgré toute l'information utile affichée sur le site Web du ministère, nous n'avons rien trouvé qui explique clairement pour chaque projet pourquoi l'agrément a été accordé ou un certificat de décision a été délivré. De plus, il n'y a rien pour expliquer comment les principaux problèmes cernés durant l'examen ont été résolus.

Secteur et critère de vérification	Résumé des constatations de la vérification
<p><u>Caractère raisonnable du temps et des efforts déployés</u> - <i>Le ministère devrait s'assurer que le temps et les efforts consacrés à l'évaluation d'un projet proposé sont proportionnels aux risques possibles pour l'environnement qui sont déterminés.</i></p>	<p>Le temps et les efforts consacrés à l'examen de chaque proposition de projet sont raisonnables comparativement à la complexité et aux effets possibles sur l'environnement des propositions. Rien dans notre examen ne montre que trop de temps est consacré à des dossiers sans importance ou pas assez aux dossiers complexes.</p>
<p><u>Rapidité d'exécution des évaluations</u> - <i>Le ministère devrait s'assurer que tous les aspects de l'évaluation environnementale qui sont de son ressort sont effectués de manière efficace et efficiente, sans retards indus.</i></p>	<p>La direction veille effectivement à ce que tous les aspects des études d'impact sur l'environnement qui relèvent d'elle sont effectués de manière efficace et efficiente, sans retards indus, compte tenu du nombre d'organismes provinciaux, fédéraux et municipaux qui peuvent participer à ces examens.</p>
<p><u>Surveillance des conditions des agréments et des certificats de décision</u> - <i>Le ministère devrait s'assurer qu'une surveillance adéquate est exercée de façon systématique pour vérifier si les promoteurs se conforment ou non aux conditions d'agrément.</i></p>	<p>Le ministère n'effectue pas une surveillance suffisante pour vérifier si les promoteurs se conforment aux conditions d'agrément.</p> <p>Les conditions que la direction rattache aux certificats de décision et aux agréments sont suffisantes pour lui permettre d'obtenir des promoteurs les rapports sur la conformité exigés. Toutefois, pour l'instant, le suivi dans les cas de retard dans les rapports sur la conformité par les promoteurs, les rapports publics sur l'état de conformité des projets ainsi que l'examen et la vérification des affirmations des promoteurs sont tous des aspects insatisfaisants.</p>
<p><u>Mesures d'exécution en cas de non-conformité aux conditions d'agrément</u> - <i>Le ministère devrait prendre des mesures appropriées lorsqu'il détermine que les conditions d'agrément ne sont pas respectées par le promoteur.</i></p>	<p>Dans notre contrôle par sondages, nous avons relevé un seul cas de non-conformité qui avait été déterminé au sujet d'un promoteur. Le cas constituait un risque important pour l'environnement. La Direction de l'exécution du ministère a pris des mesures contre le promoteur avec de l'information et le soutien de la Direction de l'évaluation des projets et agréments.</p> <p>Cependant, la surveillance étant insuffisante, le risque que des cas de non-conformité ne soient pas détectés par le ministère est jugé important, et ces cas ne feront l'objet d'aucune mesure d'exécution.</p>

Secteur et critère de vérification	Résumé des constatations de la vérification
<u>Rapports sur l'efficacité</u> - Le ministère devrait avoir en place des systèmes pour mesurer l'efficacité du programme des études d'impact sur l'environnement dans la réalisation de ses objectifs et en faire rapport.	Le système en place au ministère pour mesurer l'efficacité du programme des études d'impact sur l'environnement dans l'atteinte de ses objectifs et en faire rapport est limité. De plus, le système en place serait d'un intérêt limité pour déterminer les aspects qu'il y aurait lieu d'améliorer pour accroître le rendement du programme.
<u>Gestion des risques</u> - Le ministère devrait s'assurer que tous les risques clés associés au processus des EIE ont été relevés et sont gérés.	La direction a une bonne compréhension des risques associés au programme des EIE. De façon générale, la plupart des risques déterminés sont bien gérés. Les recommandations que nous formulons portent sur des domaines dans lesquels nous estimons que des améliorations devraient être apportées aux processus de gestion des risques.
<u>Autres points</u> – Examen de la réglementation	<p>Durant notre vérification, nous avons constaté que le <i>Règlement sur les études d'impact sur l'environnement</i> (87-83) avait été très peu modifié depuis son adoption initiale en 1987. Le ministère a entrepris un examen complet du règlement en 2004, mais cet examen n'est pas encore terminé.</p> <p>Nous avons aussi repéré des types de projet dont l'enregistrement n'est pas obligatoire en vertu du règlement actuel et qui pourraient avoir des répercussions néfastes importantes sur l'environnement.</p>

Annexe 3 Risques associés au processus des études d'impact sur l'environnement

Description du risque	Examéni lors de cette vérification?
Des projets dont l'enregistrement est obligatoire en vertu du règlement ne sont pas enregistrés.	Oui
Le comité de révision technique (CRT) d'un projet ne représente pas tous les ministères et organismes gouvernementaux pertinents.	Oui
Les promoteurs, le public ou d'autres intervenants ne comprennent pas le processus d'évaluation ou ses buts et objectifs.	Oui
Le processus des EIE ne facilite pas la participation des promoteurs.	Oui
Le processus des EIE ne facilite pas la participation du public et d'autres intervenants.	Oui
Il y a un manque de coordination entre les gouvernements fédéral and provincial pour ce qui est de l'évaluation environnementale des projets proposés.	Oui
Il y a un manque de normes environnementales et de recherche sur lesquelles fonder les évaluations.	Oui
Le temps et les efforts consacrés à l'évaluation d'un projet sont excessifs.	Oui
Les évaluations ne reposent pas sur une analyse suffisamment approfondie ou étendue.	Oui
Les évaluations environnementales ne sont pas effectuées de manière efficiente ou sans retards induits.	Oui
Le personnel du ministère ne fournit pas au ministre et, si nécessaire, au lieutenant-gouverneur en conseil, une information complète et exacte au sujet des risques et des avantages pour l'environnement des projets proposés, ni des recommandations pertinentes.	Oui
Le processus décisionnel relié au processus des EIE n'est pas assez transparent pour permettre aux promoteurs, au public ou à d'autres intervenants de comprendre les motifs qui sous-tendent les décisions qui sont prises.	Oui

Description du risque	Examiné lors de cette vérification?
De nouvelles informations remettent en question la validité d'une décision antérieure par le ministre ou le lieutenant-gouverneur en conseil.	Oui
Une surveillance adéquate n'est pas exercée de façon systématique pour vérifier si les promoteurs se conforment ou non aux conditions d'agrément et autres engagements pris durant le processus d'évaluation.	Oui
Le ministère ne prend pas des mesures appropriées lorsqu'il détermine que les conditions d'agrément et les engagements ne sont pas respectés par le promoteur.	Oui
Il n'y a pas de système en place pour mesurer l'efficacité du programme des études d'impact sur l'environnement dans la réalisation de ses objectifs et en faire rapport.	Oui
Le règlement sur les EIE n'est pas tenu à jour.	Oui
Les personnes qui participent directement aux évaluations (c.-à-d. gestionnaires de projet, membres du CRT, cadres supérieurs du ministère, ministre et lieutenant-gouverneur en conseil) n'ont pas la formation nécessaire pour être en mesure de s'acquitter avec efficacité et efficience de leurs responsabilités en vertu du règlement sur les EIE. <i>[Remarque – Nous n'avons pas abordé la question de la formation lors de notre vérification. La Direction de l'évaluation des projets et agréments nous a toutefois informés de certaines méthodes qu'elle emploie pour gérer ce risque.]</i>	Non
Insuffisance des fonds affectés par le gouvernement au soutien du processus des EIE.	Non



Chapitre 5

Ministère des Ressources naturelles

Redevances sur le bois

Contenu

Contexte	163
Étendue	166
Conclusions	167
Comprendre les redevances sur le bois	167
Analyse	171



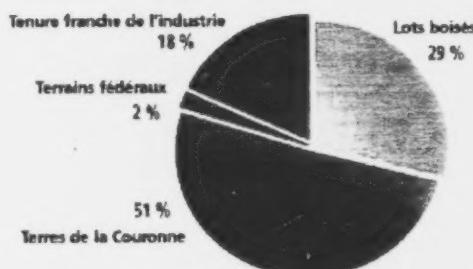
Ministère des Ressources naturelles

Redevances sur le bois

Contexte

5.1 Pour veiller à ce que la province reçoive une valeur juste pour le bois récolté dans les forêts publiques, la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* (la loi) impose des redevances sur le bois qui sont établies en fonction de la juste valeur marchande. Ces redevances servent également à générer des capitaux propres dans le marché du bois d'œuvre, car le bois récolté sur les terres de la Couronne fait directement concurrence au bois provenant d'autres fournisseurs. De plus, une approche fondée sur la juste valeur marchande pour établir les redevances est nécessaire pour assurer la conformité de la province aux accords commerciaux internationaux.

5.2 Selon le *Rapport forestier 2007* du ministère des Ressources naturelles, la propriété des forêts du Nouveau-Brunswick est répartie ainsi :



Source : Ministère de Ressources naturelles

5.3 La loi définit les terres de la Couronne comme « la totalité ou une partie des terres attribuées à la Couronne et placées sous l'administration et le contrôle du Ministre ». La brochure

d'information intitulée *Gestion des forêts publiques du Nouveau-Brunswick* publiée par le ministère des Ressources naturelles explique que :

La loi divise les terres de la Couronne en dix permis de coupe, chacun étant cédé à bail, selon une entente de gestion des forêts de 25 ans, à une grande société forestière appelée titulaire de permis. Les titulaires gèrent les permis sous l'administration du ministère des Ressources naturelles. Six titulaires détiennent actuellement les dix permis de coupe.

5.4 La superficie totale des terres de la Couronne gérées en vertu de ces permis est d'environ 3,3 millions d'hectares et représente donc un bien important de la population du Nouveau-Brunswick.

5.5 La loi charge le ministre des Ressources naturelles « de l'aménagement, de l'utilisation, de la protection et de la gestion intégrée des ressources des terres de la Couronne ».

5.6 Selon le *Rapport forestier 2007* du ministère, l'industrie forestière a récolté 5,19 millions de mètres cubes de bois sur les terres de la Couronne en 2006-2007, dont 3,47 millions de mètres cubes de résineux et 1,72 million de mètres cubes de feuillus, une augmentation de plus de 9 % comparativement à 2005-2006, qui avait enregistré une récolte de 4,77 millions de mètres cubes.

Volumes de bois récolté sur les terres de la Couronne Exercice terminé le 31 mars (millions m³)					
	2003	2004	2005	2006	2007
Feuillus	1,55	1,76	1,58	1,56	1,72
Résineux	3,20	3,26	3,29	3,21	3,47
Total	4,75	5,02	4,87	4,77	5,19

5.7 Les recettes en redevances sur le bois récolté sur les terres de la Couronne sont considérables. Le tableau qui suit montre que les recettes nettes en redevances sur le bois pour chacun des cinq derniers exercices se sont élevées à au moins 49 millions de dollars.

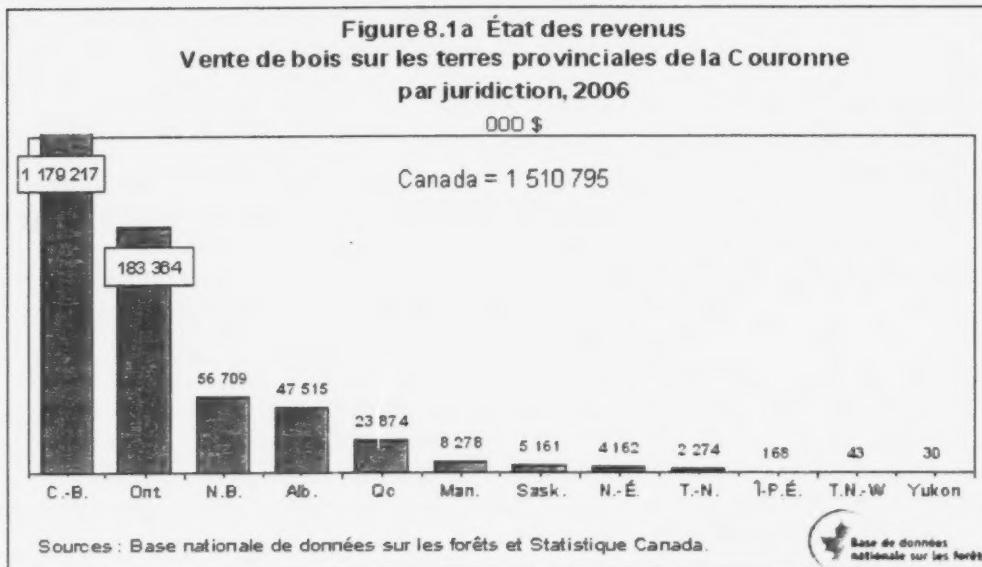
Recettes nettes en redevances sur le bois pour l'exercice terminé le 31 mars (millions \$)				
2003	2004	2005	2006	2007
49,7	59,4	57,0	53,2	55,6

5.8 Les recettes en redevances sur le bois enregistrées par la province ne comprennent pas certains coûts engagés par les titulaires de permis dans la gestion des forêts de la Couronne. Le paragraphe 59(3) de la loi accorde au ministre l'autorité nécessaire pour rajuster les taux de base des redevances établis pour toute catégorie de bois :

le Ministre peut, lorsqu'il l'estime nécessaire à la mise en valeur, à l'utilisation, à la protection ou à la gestion intégrée des ressources des terres de la Couronne, réduire la redevance pour toute catégorie de bois d'un montant qui ne peut dépasser soixante-quinze pour cent de la redevance payable en vertu du paragraphe (1).

5.9 La valeur des recettes brutes est donc supérieure au montant signalé par la province.

5.10 La Base de données sur les forêts indique que, en 2006, le Nouveau-Brunswick vient au troisième rang au Canada pour ce qui est des recettes découlant de la vente de bois récolté sur ses terres de la Couronne.



5.11 Comprendre la comparaison des recettes en redevances sur le bois au Nouveau-Brunswick et des recettes dans d'autres provinces ou territoires canadiens n'est pas facile. Différents gouvernements utilisent différentes approches en ce qui a trait à l'imposition de redevances. L'approche du Nouveau-Brunswick lui permet de percevoir d'importantes recettes en redevances sur le bois tout en bénéficiant d'une exemption sur les droits à l'exportation en vertu de l'*Accord sur le bois d'œuvre résineux entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis* sur ses exportations de bois.

5.12 Les différences dans l'approche employée par les gouvernements pour établir les redevances sur le bois ont eu une incidence sur le traitement des exportations de chaque province ou territoire en vertu de l'*Accord sur le bois d'œuvre résineux*. La majeure partie du bois d'œuvre résineux produit en Colombie-Britannique, en Ontario, en Alberta, au Québec, en Saskatchewan et au Manitoba et exporté aux États-Unis est assujetti à des droits à l'exportation. De telles mesures à la frontière ne s'appliquent pas aux exportations de bois d'œuvre résineux produit dans les provinces de l'Atlantique à partir de billes récoltées dans les provinces de l'Atlantique ni aux billes récoltées au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest ou au Nunavut.

Étendue

5.13 Nos objectifs pour le présent examen étaient les suivants :

- mieux comprendre les redevances sur le bois et les processus et obligations les entourant;
- déterminer si le ministère se conforme aux exigences établies par la loi;
- déterminer s'il y a des questions de nature financière ou d'optimisation des ressources relativement aux redevances sur le bois dont le ministère devrait s'occuper.

Conclusions

5.14 Bien que le ministère se conforme aux exigences juridiques l'obligeant à examiner et à établir annuellement les taux de redevance et qu'il tienne compte de l'information sur le marché dans le processus, les faiblesses dans le système signifient que les redevances ne reflètent pas la juste valeur marchande – dans certains cas, les taux de redevance semblent être inférieurs aux taux du marché, alors que dans d'autres, ils semblent être supérieurs aux taux du marché.

5.15 Le ministère devrait inscrire la valeur brute de ses recettes en redevances et enregistrer une dépense correspondant au montant qu'il verse aux titulaires de permis pour leur gestion des terres de la Couronne.

Comprendre les redevances sur le bois

5.16 Comme il est décrit précédemment, au moment de notre examen, les terres de la Couronne du Nouveau-Brunswick étaient réparties dans dix permis de coupe de bois cédés à six titulaires de permis. La superficie des permis variait entre 70 000 hectares et 620 000 hectares environ. Les six titulaires de permis étaient :

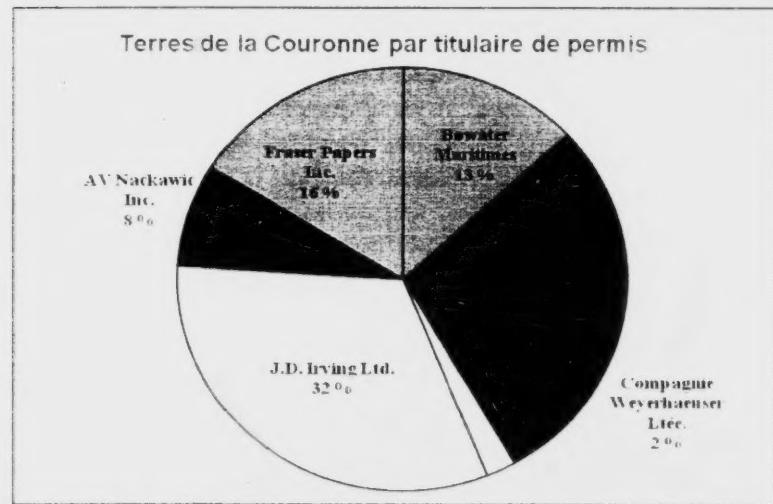
- Bowater Maritimes
- UPM Kymmene
- Compagnie Weyerhaeuser Limitée
- J.D. Irving Ltd.
- AV Nackawic Inc.
- Fraser Papers Inc.

5.17 En vertu du paragraphe 28 de la loi, le ministre peut, avec l'agrément du lieutenant-gouverneur en conseil, délivrer un permis de coupe sur les terres de la Couronne à toute personne qui :

a) possède ou exploite un établissement de transformation du bois dans la province ou qui entreprend, dans le cadre d'une entente avec le Ministre, de construire et exploiter un établissement de transformation du bois dans la province, et

b) a passé une entente d'aménagement forestier avec le Ministre.

5.18 Le graphique suivant montre le pourcentage de terres détenues par chaque titulaire de permis :



5.19 Il y a aussi des titulaires de sous-permis et des titulaires d'une autorisation qui récoltent du bois sur les terres de la Couronne. Le ministre délivre des sous-permis en vertu du paragraphe 41(1) de la loi et des autorisations en vertu du paragraphe 49(1).

5.20 Selon l'article 56.7 de la loi :

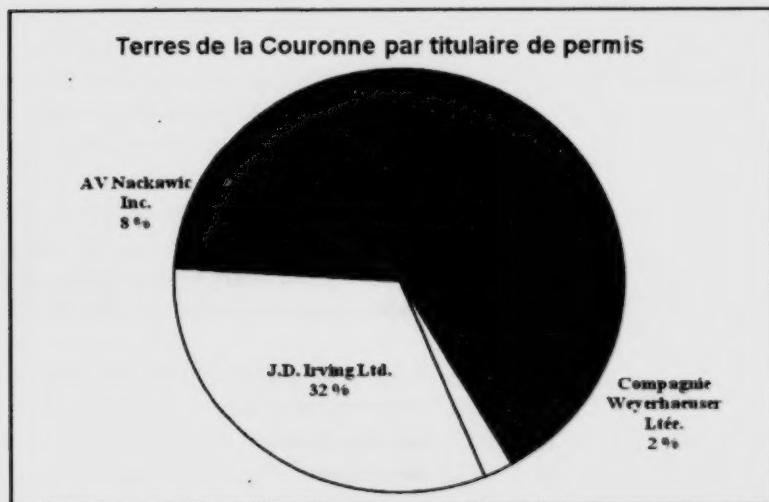
Toute personne qui, en vertu d'un permis d'occupation, extrait, récolte ou enlève une ressource prescrite par règlement doit payer à la Couronne les redevances prescrites par règlement.

5.21 Le terme « redevance » désigne « le montant dû à la Couronne [...] sur [...] le bois récolté sur les terres de la Couronne ». En vertu du système de redevances actuel, les titulaires de permis s'occupent de remettre les redevances dues sur tout le bois récolté par eux-mêmes et par tous les titulaires de sous-permis.

5.22 Le tableau suivant montre les dix permis de coupe, le titulaire du permis, l'aire du permis, le volume récolté au titre du permis durant l'exercice terminé le 31 mars 2007, et les redevances nettes versées au titre du permis.

b) a passé une entente d'aménagement forestier avec le Ministre.

5.18 Le graphique suivant montre le pourcentage de terres détenues par chaque titulaire de permis :



5.19 Il y a aussi des titulaires de sous-permis et des titulaires d'une autorisation qui récoltent du bois sur les terres de la Couronne. Le ministre délivre des sous-permis en vertu du paragraphe 41(1) de la loi et des autorisations en vertu du paragraphe 49(1).

5.20 Selon l'article 56.7 de la loi :

Toute personne qui, en vertu d'un permis d'occupation, extrait, récolte ou enlève une ressource prescrite par règlement doit payer à la Couronne les redevances prescrites par règlement.

5.21 Le terme « redevance » désigne « le montant dû à la Couronne [...] sur [...] le bois récolté sur les terres de la Couronne ». En vertu du système de redevances actuel, les titulaires de permis s'occupent de remettre les redevances dues sur tout le bois récolté par eux-mêmes et par tous les titulaires de sous-permis.

5.22 Le tableau suivant montre les dix permis de coupe, le titulaire du permis, l'aire du permis, le volume récolté au titre du permis durant l'exercice terminé le 31 mars 2007, et les redevances nettes versées au titre du permis.

Permis	Titulaire de permis	Aire du permis (ha)	Volume récolté (m³)	Redevances nettes en 2007 (\$)
Upsalquitch	Bowater Maritimes	425 268	688 948	7 239 914
Nepisiguit	UPM Kymmene	259 565	305 194	3 343 196
Miramichi-bas	UPM Kymmene	291 618	356 104	4 400 965
Miramichi-haut	UPM Kymmene	384 049	479 766	6 153 469
Kent	Compagnie Weyerhaeuser	70 699	59 779	722 268
Queens-Charlotte	J.D. Irving	621 773	1 084 863	12 036 371
Fundy	J.D. Irving	426 190	604 108	5 814 144
York	AV Nackawic	256 375	404 898	3 286 722
Carleton	Fraser Papers	131 452	292 817	2 179 085
Restigouche-Tobique	Fraser Papers	395 819	927 565	10 244 458
Non attribué				226 160
Total		3 262 808	5 204 042	55 646 752

5.23 L'article 57 de la loi précise que :

Le bois se trouvant sur les terres de la Couronne doit être classé par espèce ou groupe d'espèces en tant que bois à plaquer, bois à scier, bois à pâte, poteaux, bois de chauffage, arbres de Noël et toute autre catégorie qui peut être prescrite par règlement.

5.24 Le Règlement 86-160 énumère plus de 40 espèces ou groupes d'espèces différents de bois pour l'exercice 2007-2008. Les redevances prescrites varient entre un peu plus de 8 \$ par mètre cube à près de 66 \$ par mètre cube. Le bois à pâte commande les taux les plus faibles établis dans l'annexe des redevances, tandis que le bois à plaquer utilisé dans la fabrication de produits finis plus chers se situe aux marges supérieures.

5.25 Selon le paragraphe 59(1) de la loi :

La redevance pour chaque catégorie doit être basée sur la juste valeur marchande du bois sur pied de cette catégorie, telle que la détermine le lieutenant-gouverneur en conseil, et doit être prescrite par règlement.

5.26 La plupart des parties intéressées de l'industrie forestière au Nouveau-Brunswick conviennent que les redevances sur le bois des terres de la Couronne devraient être fondées sur la juste valeur marchande. Il y a effectivement un but, soit l'établissement de prix justes pour le bois des terres de la Couronne, mais l'atteindre n'est pas facile.

5.27 Pour fixer les taux de redevance, le ministère suit un processus en deux étapes. La première étape du processus repose sur une enquête sur les prix. Le ministère embauche périodiquement une société-conseil pour faire une enquête sur la valeur du bois sur pied récolté sur les terrains boisés privés. La valeur du bois sur pied représente le prix payé à un propriétaire pour les arbres sur pied commercialisables. En s'appuyant sur les données de l'enquête, le consultant établit une moyenne pour les valeurs du bois sur pied de chaque catégorie de bois dans chaque région visée par un office de commercialisation, puis estime une juste valeur marchande provinciale globale pour chaque catégorie. Ensuite, le ministère recommande au gouvernement que les justes valeurs marchandes provinciales estimatives soient utilisées pour établir les taux de redevance sur le bois.

5.28 Le ministère a reçu des consultants des rapports sur les résultats d'enquête en 2003, en 2005 et en 2007. Les enquêtes sur les prix qui sous-tendent ces rapports ont été menées respectivement entre le 1^{er} juillet et le 30 novembre 2002, entre le 1^{er} décembre 2004 et le 31 juillet 2005, et entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2006.

5.29 Le paragraphe 59(2) de la loi exige ce qui suit :

La redevance doit être prescrite pour une période de douze mois courant chaque année à compter du 1^{er} avril et doit être révisée tous les ans.

5.30 Comme l'enquête sur les valeurs du bois sur pied n'est pas effectuée annuellement, le ministère applique un second processus les années où une enquête n'a pas lieu. Le ministère surveille les variations dans les prix de vente des produits du bois qui sont achetés et vendus sur les marchés officiels, détermine la variation dans les indices des prix de vente de ces produits et applique ces indices à l'annexe des redevances de l'année précédente. Après avoir appliqué la variation des indices aux redevances de l'année précédente, le ministère prend alors la décision de modifier ou non les redevances de l'année suivante.

5.31 Si, après l'application de ce processus en deux étapes, le ministre n'est pas convaincu que les redevances qui en découlent sont appropriées, le paragraphe 59(3) de la loi lui accorde l'autorité nécessaire pour rajuster les taux de base des redevances établis pour toute catégorie de bois :

Par dérogation au paragraphe (1), le Ministre peut, lorsqu'il l'estime nécessaire à la mise en valeur, à l'utilisation, à la protection ou à la gestion intégrée des ressources des terres de la Couronne, réduire la redevance pour toute catégorie de bois d'un montant qui ne peut dépasser soixante-quinze pour cent de la redevance payable en vertu du paragraphe (1).

Analyse

5.32 Au cours de notre examen du processus suivi pour fixer les redevances relatives au bois récolté sur les terres de la Couronne, nous avons relevé des problèmes tant dans la conception du système de détermination des redevances que dans la mise en œuvre de ce système.

5.33 À notre avis, la cause fondamentale des problèmes est la difficulté que pose l'établissement de la juste valeur marchande du bois récolté au Nouveau-Brunswick, difficulté exacerbée par le fait que ni la loi, ni les règlements, ne donnent une définition de ce qu'est la juste valeur marchande ou n'indiquent comment la déterminer.

Problème de conception

5.34 Le problème fondamental de la conception du système de détermination des taux de redevance est que le marché du bois n'est pas réellement un marché libre.

5.35 Comme nous l'avons déjà dit, les redevances sur le bois sont établies à partir d'une enquête sur les prix reçus par les propriétaires de boisés privés pour leur bois – une partie du marché qui a fourni 11,6 % du bois consommé par les usines du Nouveau-Brunswick au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2007. Le prix payé aux propriétaires privés détermine le prix que les usines paient à la province pour le bois récolté sur les terres de la Couronne, lequel représente 41,5 % de leur approvisionnement. Il est donc à l'avantage des usines de maintenir les prix payés aux propriétaires privés le plus bas possible, puisque ces prix ont une incidence sur les redevances qui devront être versées plus tard. Comme les usines représentent une très forte proportion des acheteurs du bois récolté au Nouveau-Brunswick, elles ont aussi une emprise sur le marché qui leur permet de maintenir les prix payés aux propriétaires privés vers le bas. Il

pourrait s'ensuivre une spirale continue à la baisse des prix et donc des redevances.

5.36 Le fait que les usines exercent un contrôle direct ou indirect sur une partie aussi importante de la source d'approvisionnement en bois du Nouveau-Brunswick signifie que le marché n'est pas réellement un marché libre. Dans une telle situation, il est impossible de dire avec confiance que les prix payés sur le marché représentent effectivement la juste valeur marchande.

5.37 Cette faiblesse dans la conception du système de détermination des taux de redevance sur le bois pourrait entraîner un second problème. En vertu du paragraphe 3(2) de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*, « Le Ministre doit encourager l'aménagement des forêts situées sur des terres à bois privées, en tant que source principale d'approvisionnement en bois des établissements de transformation du bois de la province ». Toutefois, si le système de redevances incite les établissements de transformation à maintenir à la baisse les prix payés aux propriétaires privés, les propriétaires privés qui sont prêts à fournir du bois aux usines du Nouveau-Brunswick pourraient être de moins en moins nombreux. Les terres de la Couronne deviendraient alors une source d'approvisionnement plus importante, ce qui entraverait les tentatives du ministre visant à encourager les sources privées comme source principale d'approvisionnement.

5.38 Aux fins de la loi, les terrains boisés privés désignent :

toute terre forestière sauf

a) les terres de la Couronne;

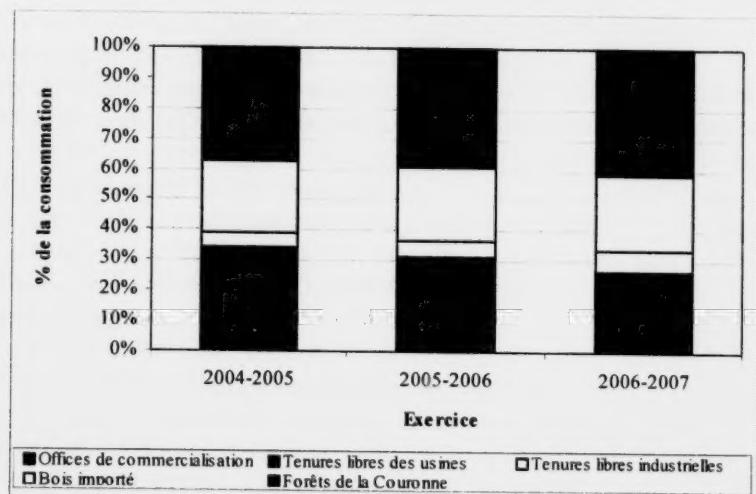
b) les terres forestières qui appartiennent à une personne dont l'activité principale est l'exploitation d'un établissement de transformation du bois; ou

c) des terres forestières formant un total de cinq mille hectares qui appartiennent à une personne.

5.39 Le tableau et le graphique qui suivent montrent que la quantité de bois fournie aux usines du Nouveau-Brunswick par les propriétaires privés par l'entremise des offices de commercialisation de la province a considérablement diminué au cours des dernières années, tandis que les volumes de bois provenant des forêts de la Couronne ont légèrement augmenté :

Approvisionnement en bois des usines du Nouveau-Brunswick (000 m ³)						
Exercice	Offices de commercialisation	Tenures libres des usines	Tenures libres industrielles	Bois importé	Terres de la Couronne	Total
2004-2005	2 680	1 737	603	3 063	4 827	12 910
2005-2006	1 833	1 791	610	2 814	4 512	11 560
2006-2007	1 348	1 783	791	2 895	4 840	11 657

Consommation des usines par source



5.40 Comme le montrent le tableau et le graphique, le bois des offices de commercialisation a représenté 20,8 % du bois consommé au Nouveau-Brunswick au cours de l'exercice 2004-2005, mais ce pourcentage a diminué pour atteindre seulement 11,6 % en 2006-2007. Le bois récolté dans les forêts de la Couronne a représenté 37,4 % du bois consommé en 2004-2005, puis ce pourcentage a augmenté pour passer à 41,5 % en 2006-2007. Il y a aussi lieu de noter que, dans de nombreux cas, le bois importé par les usines du Nouveau-Brunswick vient de terres appartenant aux usines ou qu'elles louent dans d'autres provinces ou territoires.

5.41 Le principal frein à l'emprise des usines sur le marché est établi au paragraphe 29(7.1) de la loi, selon lequel :

Le Ministre, au cours du processus d'approbation d'un plan d'exploitation en vertu du paragraphe (7), doit s'assurer que les terrains boisés privés constituent une source d'approvisionnement en bois compatible avec les

principes a) d'approvisionnement proportionnel, et b) de rendement continu.

5.42 La loi définit l'approvisionnement proportionnel ainsi :

le partage équitable entre les sources d'approvisionnement en bois identifiées à l'alinéa 29(5)b) basé sur un partage historique du marché d'approvisionnement d'un établissement de transformation du bois.

5.43 Étant donné que la proportion de bois récolté sur les terres de la Couronne a augmenté tandis que la proportion de bois récolté sur les terrains boisés privés a considérablement diminué, il ne semble pas que le ministre ait utilisé les pouvoirs que lui confère le paragraphe 29(7.1) pour maintenir l'approvisionnement proportionnel.

5.44 Les chiffres qui précèdent montrent aussi que, même si la consommation totale par les usines du Nouveau-Brunswick a baissé d'environ 9,7 % en 2006-2007 par rapport à l'exercice 2004-2005, la proportion de bois provenant des forêts de la Couronne a légèrement augmenté, soit une hausse de 0,3 %, tandis que celle du bois fourni par l'entremise des offices de commercialisation a baissé de 49,7 %. Le volume de bois consommé a diminué de 1 253 mètres cubes durant cette période, et la baisse a été entièrement assumée par les propriétaires privés.

5.45 En 2006, le ministre des Ressources naturelles a établi un comité sur les redevances dont le mandat était d'examiner le système actuel des redevances en raison des préoccupations au sujet de la nature appropriée et de l'équité des taux de redevance sur le bois des terres de la Couronne. Les membres du comité venaient, en proportion égale, de l'industrie forestière, des offices de commercialisation des produits forestiers et du ministère. Les différentes parties ont fait état de préoccupations à l'égard du système actuel. En particulier, les membres du comité ont exprimé des préoccupations au sujet des enquêtes utilisées pour déterminer la juste valeur marchande et de l'application des indices des prix des marchandises. Pour ce qui est des enquêtes, on a soulevé la difficulté croissante d'obtenir un échantillon de données suffisant sur la valeur du bois sur pied des terrains boisés privés et l'influence grandissante de l'industrie sur la valeur des droits de coupe sur les terres de la Couronne, car un nombre plus restreint d'usines exercent un contrôle

plus grand sur les prix du bois livré aux usines. Quant aux indices des prix des marchandises, le problème était que les taux de redevance n'étaient pas réduits lorsqu'ils auraient dû l'être selon les indices, et ils ont été augmentés uniquement lorsque l'indice dépassait le sommet historique.

5.46 Dans une lettre datée du 27 novembre 2006, le ministère a demandé au Bureau du bois de sciage des Maritimes d'examiner une proposition pour un nouveau système d'établissement des redevances afin de déterminer si ce système était conforme aux modalités de l'Accord sur le bois d'œuvre résineux. Le système proposé ne s'appuierait pas sur une enquête pour déterminer la juste valeur marchande au Nouveau-Brunswick; il s'agirait plutôt d'un système d'indexation fondé sur les prix des marchandises, qui serait l'unique méthode d'ajustement de la juste valeur marchande des produits du bois des terres de la Couronne. Le système proposé utiliserait les valeurs établies dans l'enquête sur le marché de 2003 et réviserait ces prix en fonction de la variation des indices de chaque produit. Le prix serait ajusté chaque trimestre plutôt que chaque année. Le ministère concluait ainsi :

[Traduction.] *L'indexation fondée sur le prix des marchandises tient compte de la valeur d'un produit offert sur le marché mondial et ne peut pas être influencée par l'industrie forestière, les entrepreneurs ou les propriétaires de boisés privés. Pour l'avenir, il existerait une relation beaucoup plus étroite entre la valeur du produit fini (la marchandise) et le taux de redevance sur le bois de la Couronne pour la catégorie de bois utilisé dans la fabrication du produit. Ainsi, les taux de redevance diminueraient quand les marchés sont faibles, et augmenteraient quand les marchés sont forts. L'industrie forestière est d'accord avec le principe. Étant donné l'étroite relation entre le système et le marché, nous sommes d'avis que le Nouveau-Brunswick serait alors considéré comme un marché libre et équitable. En terminant, nous sollicitons dans les meilleurs délais votre appui au système proposé.*

5.47 Cependant, dans une lettre adressée à la Fédération des propriétaires de lots boisés du Nouveau-Brunswick le 6 février 2007, le ministre des Ressources naturelles rejette le système proposé, bien que ce soit le ministère qui ait mis de l'avant la proposition à l'origine. Le ministre a cité la réponse officieuse d'un avocat

américain représentant le Bureau, qui affirmait qu'accepter un système impliquant des modifications radicales au taux de change soumettrait notre système de redevances à un examen excessivement minutieux de la U.S. Lumber Coalition, ce qui pourrait alors compromettre notre situation commerciale enviable.

5.48 La lettre ne précise pas exactement quelles sont les préoccupations au sujet du taux de change, et il ne semble pas qu'on ait tenté de trouver des moyens d'éliminer ces préoccupations.

5.49 Le système de redevances actuel est fondé sur les prix obtenus par les propriétaires privés pour le bois sur pied vendu aux usines qui détiennent un permis de coupe sur les terres de la Couronne. En fait, les propriétaires privés n'ont pas vraiment d'autres acheteurs pour leur bois. Nous ne sommes pas du tout convaincus que les redevances reflètent la juste valeur marchande en raison de cette emprise des usines sur le marché. Comme il n'existe pas de prix mondial pour le bois sur pied, la seule façon d'estimer la juste valeur marchande au Nouveau-Brunswick serait de prendre les prix de marchandises connexes comme point de départ et de remonter dans les opérations.

Questions relatives à la mise en œuvre

5.50 À notre avis, les enquêtes effectuées par le passé sur les prix payés aux propriétaires de terres forestières privées pour le bois sur pied fournissent des données tellement limitées que nous ne pouvons pas avoir confiance en l'exactitude de l'estimation d'une juste valeur.

5.51 Les questions relatives à la mise en œuvre dont nous discutons dans la présente section sont les suivantes :

- Établir un prix provincial dans un marché qui, de toute évidence, présente des écarts de prix régionaux peut biaiser le marché.
- Les données utilisées dans les enquêtes sur le marché sont souvent incomplètes.
- Dans certaines régions, la taille des échantillons est trop petite pour permettre d'établir un prix régional.
- La fréquence et le moment de la réalisation des enquêtes sur le marché.
- Les taux de redevance des 12 mois suivants sont fondés sur les indices des 12 mois précédents, alors que le prix du marché des produits finis s'ajuste beaucoup plus rapidement.
- La décision du ministère d'augmenter les taux de redevance uniquement lorsque l'indice annuel moyen du prix de vente dépasse le sommet historique de l'indice annuel moyen du prix de

- vente, et de ne pas réduire les taux de redevance même quand l'indice moyen du prix de vente diminue, peut biaiser le marché.
- Il y a eu manque de cohérence dans l'application des résultats des enquêtes sur le marché.

5.52 Dans le cadre des enquêtes, le calcul d'un prix provincial moyen pondéré pour chaque catégorie de bois suit les étapes suivantes :

1. Le consultant détermine les volumes et les valeurs des produits forestiers vendus par les propriétaires privés dans chaque région visée par un office de commercialisation de la province. Aux fins de la présente explication, les produits forestiers désignent chaque espèce ou groupe d'espèces pour chaque catégorie de bois énumérée dans le Règlement 86-160 afférent à la loi.
2. En prenant les données de l'enquête, le consultant détermine le prix moyen de chaque produit forestier dans chaque région.
3. Le consultant estime la juste valeur marchande provinciale de chaque produit forestier en prenant une moyenne pondérée sur la base du volume de bois livré par chaque région. La pondération consiste à comparer le volume total d'un produit forestier vendu par les propriétaires privés dans une région d'un office de commercialisation au cours d'une période de 12 mois au volume total de ce produit vendu par tous les propriétaires privés de la province pour cette période.
4. Le pourcentage qui en résulte est ensuite appliqué au prix établi par l'enquête dans chaque secteur.
5. Les résultats individuels sont additionnés pour donner le prix moyen pondéré provincial.

5.53 Notre examen des résultats des enquêtes sur le marché reçus en 2003 et en 2005 montre que la redevance sur chaque catégorie de bois varie considérablement selon la région de la province où il est récolté. Comme exemple de ces variations, le tableau suivant montre la valeur du bois sur pied en 2002 pour le bois à scier et le bois à pâte tirés de l'épinette, du sapin et du pin gris (ESP) indiquée dans l'enquête sur le marché reçue en 2003 :

Valeur du bois sur pied en 2002 pour le bois à scier et le bois à pâte ESP par zone de récolte (\$)		
	Bois à scier 2002	Bois à pâte 2002
Madawaska	29,40	17,57
Carleton-Victoria	26,80	15,13
York-Sunbury-Carleton	20,67	16,95
Sud du N.-B.	23,75	10,84
Sud-Est du N.-B.	18,58	13,94
Northumberland	20,21	10,97
Nord	21,06	12,17

5.54 Il est évident à la lecture de ce tableau que, si on utilise une moyenne pour établir un taux de redevance provincial, le bois des terres de la Couronne sera moins cher que le bois des terres privées dans certaines régions de la province et plus cher dans d'autres. Nous pourrions nous attendre à ce que l'utilisation des prix moyens provinciaux dans ce que l'enquête qualifie de marché régional ait une incidence sur quels propriétaires privés peuvent vendre ou ne peuvent pas vendre un produit donné.

5.55 Dans le cadre de notre vérification, nous avons aussi examiné les valeurs de la redevance pour le bois à plaquer. Nous avons constaté que la valeur utilisée pour toutes les catégories de bois à plaquer dans la région du Madawaska était la même, soit 70,91 \$, tandis que, dans d'autres régions, la valeur des différentes catégories variait considérablement. Ainsi, dans la région du Nord, la valeur des différentes catégories variait entre 31,16 \$ pour le peuplier et 132,78 \$ pour l'érable à sucre, ce qui dénote l'insuffisance des données d'enquête recueillies pour la région du Madawaska et pourrait influer sur les prix moyens pondérés obtenus au moyen du processus en question.

5.56 Nous avons constaté que, pour le bois à scier et le bois à pâte tirés de l'épinette, du sapin et du pin gris, l'enquête de 2002 semble s'appuyer sur des volumes exacts pour le calcul du prix moyen pondéré provincial. Cependant, nous avons observé que, pour la plupart des catégories de feuillus et pour certaines catégories de résineux, l'enquête n'a pas pu déterminer des volumes de livraison exacts. Donc, les volumes utilisés pour ces catégories sont en fait les volumes de livraison des différentes catégories de bois établis par l'enquête.

5.57 Par exemple, dans le tableau qui suit, nous voyons que les volumes de récolte utilisés pour toutes les catégories de bois à plaquer dans une région donnée sont les mêmes, à moins qu'il n'y ait eu aucune récolte du tout de cette catégorie de bois dans la région. Ces mêmes volumes de récolte sont utilisés pour le bois à scier tiré des feuillus récoltés dans la région.

	Volumes de récolte de 2002 pour le bois à plaquer et le bois à scier par zone de récolte (m ³)				Bois à scier	
	Bouleau jaune	Érable à sucre	Peuplier	Autres feuillus	Bouleau jaune	Érable à sucre
Madawaska	27 540	27 540	Pas de récolte	27 540	27 540	27 540
Carleton-Victoria	2 202	2 202	2 202	2 202	2 202	2 202
York-Sunbury Carleton	1 207	1 207	1 207	1 207	1 207	1 207
Sud du N.-B.	4 989	4 989	4 989	4 989	4 989	4 989
Sud-Est du N.-B.	1 809	1 809	1 809	1 809	1 809	1 809
Northumberland	1 514	1 514	1 514	1 514	Pas de récolte	Pas de récolte
Nord	13 245	13 245	13 245	13 245	Pas de récolte	Pas de récolte

5.58 Dans les cas où les volumes de récolte de catégories particulières de bois ne sont pas connus et que ce sont les volumes de récolte d'autres catégories de bois qui sont utilisés, le prix provincial auquel on parvient est incorrect.

5.59 En suivant ce processus, la province est parvenue aux prix moyens pondérés suivants sur la base de l'étude reçue en 2003 pour le bois à scier et le bois à pâte tirés de l'épinette, du sapin et du pin gris :

Valeurs du bois à scier et du bois à pâte ESP fondées sur l'enquête sur le marché reçue en 2003		
Catégorie de bois	Prix moyen pondéré provincial	Taux de redevance
Bois à pâte ESP	13,62	13,62
Bois à scier ESP	23,01	22,00

5.60 Nous avons comparé pour chaque région le prix de vente moyen obtenu par les propriétaires privés au taux de redevance provincial; nous présentons les écarts que nous avons constatés dans le tableau qui suit. Un écart négatif signifie que les propriétaires privés ont vendu leur bois à un prix inférieur à celui obtenu pour le bois des terres de la Couronne dans cette région. De même, un écart

positif signifie que les propriétaires privés ont vendu leur bois à un prix supérieur à celui obtenu pour le bois des terres de la Couronne dans cette région.

Catégorie de bois	Région	Taux de redevance provincial	Prix régional	Écart (%)
Bois à scier ESP	Madawaska	22,00	29,40	33,6
Bois à pâte ESP	Madawaska	13,62	17,57	29,0
Bois à pâte ESP	York-Sunbury-Carleton	13,62	16,95	24,4
Bois à scier ESP	Carleton-Victoria	22,00	26,80	21,8
Bois à pâte ESP	Carleton-Victoria	13,62	15,13	11,1
Bois à scier ESP	Sud du N.-B.	22,00	23,75	8,0
Bois à pâte ESP	Sud-Est du N.-B.	13,62	13,94	2,3
Bois à scier ESP	Nord	22,00	21,06	(4,3)
Bois à scier ESP	York-Sunbury-Carleton	22,00	20,67	(6,0)
Bois à scier ESP	Northumberland	22,00	20,21	(8,1)
Bois à pâte ESP	Nord	13,62	12,17	(10,6)
Bois à scier ESP	Sud-Est du N.-B.	22,00	18,58	(15,5)
Bois à pâte ESP	Northumberland	13,62	10,97	(19,5)
Bois à pâte ESP	Sud du N.-B.	13,62	10,84	(20,4)

5.61 Nous avons aussi comparé plusieurs catégories de feuillus au moyen de la même technique. Les écarts qui en ont résulté pour ces catégories varient entre -68,5 % et +46,4 %.

5.62 Un autre problème inhérent au processus de l'enquête est le moment où l'enquête a lieu. Si l'enquête est menée durant les années où les prix sont élevés, ces prix élevés déterminent les taux de redevance qui seront en vigueur jusqu'à l'enquête suivante. De même, si l'enquête est menée durant les années où les prix sont bas, les prix du bois des terres de la Couronne seront bas jusqu'à l'enquête suivante.

5.63 De plus, les taux de redevance qui découlent de l'enquête sur les prix du bois sont généralement établis entre six mois et un an après l'achèvement de l'enquête, et aucun ajustement n'est apporté entre-temps pour prendre en compte les changements dans les indices des prix du marché. Il existe donc un risque important que les taux de redevance soient désuets dès le premier jour de leur entrée en vigueur.

5.64 Comme nous l'avons souligné précédemment, la loi exige que la redevance de chaque catégorie de bois soit revue annuellement et établie pour la période de 12 mois à partir du 1^{er} avril de chaque année. Comme les études de marché ne sont pas effectuées chaque

année, le ministère a mis en œuvre un processus distinct pour les ajustements annuels.

5.65 Le processus d'ajustement applique les changements dans les indices des produits nord-américains aux taux de redevance de la province, et le ministère détermine ensuite s'il est nécessaire d'ajuster les taux de redevance. Les indices utilisés sont les indices du bois d'œuvre de résineux et de feuillus, des produits de cèdre, du bois à pâte et du panneau OSB. Tous ces indices sont ajustés par le ministère afin de tenir compte des indices en dollars canadiens. Le ministère a comme politique d'accroître les taux de redevance uniquement lorsque l'indice du prix de vente annuel moyen dépasse le sommet historique de l'indice du prix de vente annuel moyen et de ne jamais réduire le taux de redevance même si l'indice du prix de vente moyen diminue. Il s'ensuit que très peu d'ajustements ont été apportés aux taux de redevance dans les intervalles entre les enquêtes.

5.66 Par exemple, le taux de redevance pour le bois à scier tiré de l'épinette, du sapin et du pin gris pour l'exercice commencé le 1^{er} avril 2003 a été établi à 22,00 \$ par mètre cube, et ce taux est demeuré le même jusqu'à l'exercice commencé le 1^{er} avril 2007, au moment de la réception de l'information d'une nouvelle étude de marché. Pour l'année civile 2002, l'indice annuel moyen pour le bois d'œuvre était de 528, indice que le ministère a utilisé comme base. Le tableau suivant montre l'évolution de l'indice de 2003 à 2006, l'incidence qu'aurait eu l'application annuelle de la variation de l'indice sur les taux de redevance et la différence entre les taux ajustés et les taux réels.

Taux de redevance indexés – bois à scier d'épinette, de sapin et de pin gris					
Année civile	Indice moyen	Variation en % dans l'indice de l'année précédente par rapport à l'indice de base	Taux de redevance ajusté	Taux de redevance réel	Dépassement du taux actuel sur le taux ajusté
Base	528				
2003	473	n.d.	22,00\$	22,00\$	0\$
2004	574	(10,4)	19,71	22,00	2,29
2005	515	8,7	23,91	22,00	(1,91)
2006	408	(2,5)	21,45	22,00	0,55

5.67 Alors que l'indexation laisse entendre qu'un ajustement des taux de redevance est nécessaire, aucun ajustement n'a eu lieu. Le tableau montre les écarts entre les taux de redevance réels et les taux ajustés, mais il souligne surtout la nécessité d'appliquer les

ajustements de façon plus rapide. Si les ajustements avaient été appliqués durant les années où l'indice a changé, les écarts de prix auraient été les suivants :

Taux de redevance indexés – bois à scier d'épinette, de sapin et de pin gris					
Année civile	Indice moyen	Variation en % dans l'indice de l'année précédente par rapport à l'indice de base	Taux de redevance ajusté	Taux de redevance réel	Dépassement du taux actuel sur le taux ajusté
Base	528				
2003	473	(10,4)	19,71\$	22,00\$	2,29\$
2004	574	8,7	23,91	22,00	(1,91)
2005	515	(2,5)	21,45	22,00	0,55
2006	408	(22,7)	17,01	22,00	4,99

5.68 Le tableau qui précède montre que, si les indices avaient été appliqués durant l'année où ils ont changé, les redevances imposées en 2006 pour cette catégorie de bois à scier auraient été grandement supérieures à ce que le prix du marché aurait été pour le bois d'œuvre. Pour que des ajustements puissent être apportés en cours d'année, il faudrait que le processus prévoie des ajustements mensuels ou trimestriels, puisque les indices moyens annuels ne seraient pas connus avant la fin de l'année.

5.69 En l'absence d'information sur tous les autres facteurs économiques qui entrent dans la décision de produire du bois d'œuvre, cette analyse suggère que, comme les redevances étaient fixées pour l'année, les scieries auraient eu intérêt à se tourner vers les propriétaires privés comme source d'approvisionnement en bois à scier en 2006. Cependant, si les scieries s'approvisionnaient surtout en bois à scier provenant des terres de la Couronne, le coût des billes aurait alors été beaucoup trop élevé comparativement à la valeur marchande du bois produit.

5.70 Les redevances sur le bois d'œuvre résineux ne peuvent pas être inférieures à la juste valeur marchande si la province veut éviter de compromettre sa situation en vertu de l'*Accord sur le bois d'œuvre résineux entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis*. À la lumière de notre analyse des catégories de bois pour les années que nous avons examinées, il semble que, au total, les redevances sur le bois utilisé pour produire du bois d'œuvre résineux auraient dépassé la juste valeur marchande. Alors que ces redevances ont peut-être été inférieures à la juste valeur marchande en 2004, le manque à gagner a été compensé par des redevances excessives durant d'autres années. À l'avenir, si le processus d'établissement

des redevances donne lieu à des taux qui sont inférieurs à la juste valeur marchande dans ces catégories de bois, cela pourrait mettre en péril la situation de la province aux termes de l'accord.

5.71 Nous avons découvert que, bien que le ministère ait commandé et reçu une enquête sur le marché en 2005, il n'a pas utilisé les résultats de cette enquête pour ajuster les redevances de la plupart des catégories de bois. Les seuls ajustements apportés à l'annexe des taux de redevance en vigueur à partir du 1^{er} avril 2006 visaient le bois à pâte de résineux ainsi que le bois à scier et le bois de colombage tirés du pin rouge. Aucun des changements apportés aux taux de redevance en vigueur à partir du 1^{er} avril 2006 ne concordait avec les valeurs signalées dans l'enquête. Par exemple, le prix moyen pondéré établi par l'enquête pour le bois à pâte mécanique (n° 1) était de 11,73 \$, mais le taux de redevance est demeuré à 13,62 \$. Pour le bois à pâte kraft (n° 2) et le bois à pâte d'autres résineux, les prix de l'enquête étaient respectivement de 9,99 \$ et de 7,75 \$, mais le taux de redevance a été fixé à 6,81 \$ pour les deux.

5.72 Si l'on prend la redevance fixée pour le bois à pâte de résineux, il semble que les taux de redevance soient grandement inférieurs à ce qu'ils auraient été sur la simple indexation du taux de redevance de 2003. La redevance établie le 1^{er} avril 2003 était de 13,62 \$. En appliquant les indices annuels moyens du marché au taux de base de 2003 dans l'année afférente à l'indice, c'est-à-dire sans délai d'un an, nous estimons que la valeur marchande du bois à pâte pour l'année civile 2006 aurait été de 14,24 \$. Les redevances réelles en vigueur à partir du 1^{er} avril 2007 pour le bois à pâte ont été réparties dans trois catégories, et les redevances ont été établies à 9,91 \$ et à 8,14 \$ pour ces catégories. Cela montre que les producteurs de bois à pâte, tant pour les terres privées que pour les terres de la Couronne, ont reçu pour leur produit un prix grandement inférieur à la valeur mondiale. Cependant, vu les difficultés que les usines du Nouveau-Brunswick ont connues dernièrement, la situation montre probablement que l'industrie locale de la pâte de bois peut uniquement soutenir la concurrence mondiale grâce à l'accès au bois des terres de la Couronne à faible prix.

5.73 Même si le ministère satisfait son exigence juridique d'examiner et d'établir les taux de redevance chaque année et qu'il utilise effectivement les données du marché pour le faire, les faiblesses dans le système de détermination de la juste valeur marchande signifie que les redevances ne reflètent pas la juste valeur

marchande – dans certains cas, les taux de redevance semblent inférieurs aux taux du marché et dans d'autres, supérieurs aux taux du marché. Notre évaluation repose sur les facteurs suivants, que nous avons décrits ailleurs dans ce chapitre :

- Le marché n'est pas réellement un marché libre.
- Établir un prix provincial dans un marché qui, de toute évidence, présente des écarts de prix régionaux peut biaiser le marché.
- Les données sur le volume de bois utilisées dans les enquêtes sur le marché sont parfois incomplètes.
- Dans certaines régions, la taille des échantillons est trop petite pour permettre d'établir un prix régional.
- La fréquence et le moment de la réalisation des enquêtes sur le marché.
- Les taux de redevance des 12 mois suivants sont fondés sur les indices des 12 mois précédents, alors que le prix du marché des produits finis s'ajuste beaucoup plus rapidement.
- La décision du ministère d'augmenter les taux de redevance uniquement lorsque l'indice annuel moyen du prix de vente dépasse le sommet historique de l'indice annuel moyen du prix de vente, et de ne pas réduire les taux de redevance même quand l'indice moyen du prix de vente diminue, peut biaiser le marché.
- Il y a eu manque de cohérence dans l'application des résultats des enquêtes sur le marché.

Autres points

5.74 Le Règlement 86-160 prévoit que les redevances versées par les titulaires de permis peuvent être réduites « en compensation des frais engagés par l'industrie forestière dans la gestion des terres de la Couronne ». La province comptabilise ces réductions comme une réduction dans les recettes inscrites au titre des redevances. Au lieu de retrancher la réduction des recettes, la province devrait comptabiliser la valeur brute des recettes en redevances et inscrire une dépense pour la somme qu'elle paie aux titulaires de permis pour leur gestion des terres de la Couronne.

5.75 En 2007-2008, la réduction appliquée aux redevances a été de 5,65 \$ le mètre cube. Si cette réduction n'avait pas été retranchée, les recettes provinciales en redevances sur le bois et les dépenses connexes pour la gestion des forêts se seraient toutes les deux chiffrées à environ 29 millions de dollars de plus. Tout aussi important est le fait que la dépense de 29 millions de dollars aurait été soumise au processus annuel d'autorisation des crédits de l'Assemblée législative.

Recommandation

5.76 Nous avons recommandé que le ministère des Ressources naturelles comptabilise les recettes brutes en redevances sur le bois et qu'il inscrive à titre de dépense la somme retranchée des redevances versées par les titulaires de permis en compensation des coûts engagés pour la gestion des terres de la Couronne.

Réponse du ministère

5.77 [Traduction] *Bien que le ministère des Ressources naturelles ne soit pas contre l'approche recommandée, nous nous préoccupons toutefois du travail administratif supplémentaire que cela exigerait. Le MRN doit explorer plus en profondeur l'application de cette recommandation et s'assurer que toute modification à l'administration des coûts continue à être conforme aux mesures législatives et soit gérée de manière efficace.*

5.78 *Cela étant dit, il est important de souligner que l'approche actuelle pour établir le taux et les coûts a reçu l'approbation du gouvernement et est donc soumise à l'examen de l'Assemblée législative et du public. Ajouter un processus administratif pour la collecte et le paiement au lieu de déduire les paiements n'optimise pas nécessairement les ressources. Un système amélioré de rapport et de comptabilisation des coûts pourrait atteindre le même objectif, mais avec un effort administratif moins grand pour le gouvernement.*

5.79 *Le MRN a l'intention d'examiner son administration des coûts relativement à la gestion du bois des terres de la Couronne et d'obtenir que le gouvernement approuve avant l'exercice 2010 soit des modifications législatives, soit des modifications administratives.*

Améliorations

5.80 Bien que les usines du Nouveau-Brunswick aient une influence considérable sur le marché du bois de la province, elles ont très peu d'influence sur le marché de leurs produits finis, qui doivent soutenir la concurrence dans un marché mondial. La récente fermeture d'usines dans la province, aussi bien des scieries que des usines de pâte, montre clairement que les usines individuelles n'avaient pas la capacité de payer des redevances plus élevées que celles qu'elles ont payées; les revenus que la vente de leur produit ont engendrés n'ont pas été suffisants. Il nous semble que les taux de redevance ont, dans certains cas, contribué à la fermeture d'usines et, dans d'autres, se sont traduits par un soutien financier aux usines.

5.81 À notre avis, comme les terres de la Couronne sont la plus importante source d'approvisionnement sur le marché du bois d'œuvre, la province doit mettre en œuvre un processus d'établissement des redevances qui imite de plus près le

fonctionnement réel d'un marché équitable que ne le fait le processus actuel. Étant donné le faible pourcentage actuel de bois consommé au Nouveau-Brunswick qui est récolté sur les terres boisées privées et les problèmes historiques que posent les enquêtes sur les récoltes, nous croyons que les enquêtes ne permettent pas d'établir une juste valeur marchande pour le bois sur pied.

5.82 Le taux de redevance devrait être indexé sur la base de la variation des indices des marchés mondiaux. L'indexation devrait avoir lieu de façon très fréquente et périodique, ce qui devrait diminuer la probabilité que les taux des redevances soient décalés par rapport aux prix du marché.

5.83 Comme nous avons constaté que l'établissement d'un prix provincial dans un marché qui comporte de toute évidence des écarts de prix régionaux peut biaiser le marché, l'établissement de prix régionaux devrait être adopté.

Recommandation

5.84 Nous avons recommandé que le ministère mette en œuvre un nouveau système de détermination de la juste valeur marchande.

Réponse du ministère

5.85 [Traduction] *Comme il est indiqué dans le rapport, le gouvernement a récemment approuvé des modifications à la méthode de détermination et d'ajustement des redevances sur le bois de la Couronne. Le MRN suit maintenant un ensemble d'indices des prix de produits finis pour chaque espèce de bois et catégorie de produit. En vertu de la nouvelle approche, les taux de redevance connaîtront des hausses et des baisses directement reliées aux indices des produits.*

5.86 *Tandis que la nouvelle approche implique un mécanisme amélioré d'ajustement des taux, la juste valeur marchande de certaines espèces et certaines catégories de produit doit quand même être évaluée afin d'établir un point de départ approprié. De plus, la juste valeur marchande de tous les produits visés par l'Accord sur le bois d'œuvre résineux conclu entre le Canada et les États-Unis devra être évaluée régulièrement afin de maintenir le statut de la province en vertu de l'accord.*

5.87 *Lorsque de telles évaluations de la juste valeur marchande sont nécessaires, le ministère s'est engagé à faire un examen complet du cadre de référence avant de mener une telle évaluation.*

Recommandation

5.88 Nous avons recommandé que le nouveau système établisse les taux de redevance sur une base régionale.

Réponse du ministère

5.89 [Traduction] *Le ministère des Ressources naturelles n'est pas d'accord avec cette recommandation et estime que le rapport, bien qu'il souligne à quel point il est compliqué de déterminer la juste valeur marchande, n'a pas réussi à comprendre les complexités et les implications qui découlent de la détermination et de l'application de taux de redevance régionaux.*

5.90 *Comme nous sommes une province relativement petite et que la plupart des usines s'approvisionnent en fibre de bois dans toutes les régions, des taux régionaux pourraient interrompre la circulation traditionnelle et durable du bois d'une région à une autre, ce qui est une préoccupation. La mise en place de taux régionaux pourrait déstabiliser l'harmonie et l'équilibre délicats qui existent dans le marché actuel.*

5.91 *Comme il est souligné dans le rapport, le ministre est habilité actuellement à abaisser les taux quand il est nécessaire de le faire pour soutenir le développement ou l'utilisation de certains produits. Cette approche donne au gouvernement un mécanisme efficace et approprié pour traiter les questions régionales accessoires et promouvoir une utilisation appropriée de la ressource.*

Recommandation

5.92 Nous avons recommandé que le ministère mette en œuvre pour les redevances sur le bois un nouveau système qui permet d'imposer des redevances tenant compte des variations des indices du marché de manière fréquente, au moins aux trimestres.

Réponse du ministère

5.93 [Traduction] *Le ministère des Ressources naturelles a déjà mis au point pour les redevances sur le bois un nouveau système qui établit un lien beaucoup plus étroit entre les taux de redevance et les indices du marché des produits finis. Durant l'analyse et la mise au point de la nouvelle approche, tant le gouvernement que l'industrie forestière ont conclu que l'ajustement annuel des taux en fonction des prix du marché des produits finis des 12 mois précédents représente l'approche la plus pratique.*

5.94 *L'ajustement annuel concorde bien avec les pratiques d'exploitation habituelles de l'industrie forestière et permet des prix et des emplois stables tout au long de l'année d'exploitation. En appliquant un taux de redevance moyen basé sur une année complète*

d'exploitation, on assure aussi une structure de taux plus stable et on évite les augmentations et les diminutions de taux très fortes. Dans les endroits où les prix changent plus souvent, la stabilité des emplois est parfois compromise, car les compagnies essaient alors de faire la récolte du bois durant les périodes (trimestres) où elles prévoient le prix le plus bas.

5.95 *Comme l'industrie forestière a une saison d'exploitation bien définie qui exige la constitution de stocks annuels pour que les usines puissent fonctionner quand les activités forestières sont interrompues, l'établissement trimestriel des prix pourrait mettre certaines compagnies en sérieuse difficulté durant la période où les niveaux de stocks doivent être rebâties au printemps. Le ministère estime que des taux annuels offrent un environnement commercial plus stable tant pour le gouvernement que pour l'industrie forestière du Nouveau-Brunswick.*

5.96 Le nouveau système de détermination de la juste valeur marchande pourrait être fondé sur les prix des produits finis ou établi à la suite de négociations avec tous les intervenants de l'industrie. Le rapport du consultant reçu en 2007 comprend un exemple de calcul partant des prix aux usines pour arriver à une valeur pour le bois sur pied. Un tel calcul s'appelle le calcul de la valeur résiduaire. À notre avis, le ministère devrait sérieusement se pencher sur la possibilité d'employer le calcul de la valeur résiduaire pour déterminer les justes valeurs marchandes. Un tel calcul serait plus exigeant que le calcul de l'enquête sur le marché de 2007, car il faudrait commencer par les prix de vente que les usines reçoivent pour leurs produits finis. Les négociations qui ont mené à l'entente entre les différents joueurs concernant l'adoption des résultats de l'enquête de 2003 comme prix du marché équitables est un exemple de négociations qui pourraient mener à un nouveau système acceptable.

5.97 Si la nouvelle méthode donne lieu à des taux de redevance que les transformateurs n'ont pas les moyens de payer, le gouvernement aurait alors à décider s'il veut fournir une aide directe aux transformateurs. Une telle aide serait distincte du système des redevances et nécessiterait un crédit de l'Assemblée législative.

Nouveau système en 2008-2009

5.98 Nous comprenons que le ministère a adopté un nouveau système de redevances en 2008-2009. En vertu de ce système, le ministère :

- détermine un ensemble représentatif d'indices des prix des produits finis pour chaque espèce et produit;
- utilise les données d'enquête des 10 années précédentes pour établir le taux de base de la juste valeur marchande et l'indice de base de chaque espèce et produit;
- permet l'augmentation ou la diminution annuelle de la juste valeur marchande en fonction de la variation des indices;
- évalue la juste valeur marchande au moyen d'enquêtes sur les produits de bois d'œuvre résineux vendus tous les trois ans;
- évalue la juste valeur marchande d'autres produits forestiers lorsque le gouvernement l'estime nécessaire.

5.99 À notre avis, ce nouveau système est une légère amélioration par rapport au système qui a fait l'objet de notre travail.

Premièrement, l'utilisation d'indices des prix des produits finis permet d'intégrer au calcul la juste valeur marchande réelle et, deuxièmement, le nouveau système donnera lieu à des ajustements plus fréquents des taux de redevance. En revanche, le fait que de nombreux problèmes de l'ancien système ne soient pas réglés nous préoccupent. Ces problèmes sont les suivants :

- Le système repose toujours sur des enquêtes périodiques sur le marché. Comme le marché visé par l'enquête représente seulement 11,6 % du bois consommé au Nouveau-Brunswick, et comme nous ne croyons pas que le marché soit réellement libre, nous sommes d'avis que les enquêtes ne fournissent pas suffisamment de données sur la juste valeur.
- Le système donne toujours lieu à des prix provinciaux pour ce que nous estimons être un marché régional.
- La préparation d'enquêtes sur le marché prend du temps, et les données peuvent être désuètes avant la mise en œuvre des taux de redevance. Le nouveau système ne résout pas ce problème.
- Le système prévoit des ajustements annuels fondés sur les indices; cependant, nous estimons que les taux de redevance doivent être ajustés plus souvent afin de refléter les variations dans les marchés des produits finis.
- Les faiblesses que nous avons relevées dans la méthode d'enquête n'ont pas été corrigées.

5.100 De plus, le nouveau système soulève d'autres préoccupations :

- Le nouveau système détermine la juste valeur marchande de base en faisant la moyenne des prix sur 10 ans obtenus à partir de trois

enquêtes. Cependant, les prix utilisés pour les cinq premières années de la période de 10 ans sont tirés d'une enquête qui a été faite il y a plus de 10 ans. Comme ces prix représentent la moitié des données utilisées pour calculer le prix moyen, les taux de redevance établis par le nouveau système accordent une pondération disproportionnée à de vieilles données d'enquête.

- Les changements dans l'indexation devraient s'appuyer sur les changements dans les indices les plus récents, et non sur des indices moyens sur 10 ans.

5.101 À notre avis, le ministère n'est pas encore parvenu à un système qui corrige de manière adéquate les faiblesses que nous relevons dans le présent chapitre.

Autres commentaires du ministère

5.102 En plus de répondre à chacune de nos recommandations, le ministère a formulé les commentaires suivants :

[Traduction.] *La complexité entourant la détermination d'un système équitable et exact pour établir la valeur des redevances du bois de la Couronne est surtout attribuable au fait que ni la Loi sur les terres et forêts de la Couronne ni les règlements afférents ne donnent une définition de ce qu'est la juste valeur marchande ou n'expliquent comment la déterminer. Toutefois, la loi dit clairement que la redevance de chaque catégorie de bois doit être fondée sur la juste valeur marchande du bois sur pied de cette catégorie. Un cadre de référence a guidé les consultants au cours des années dans la détermination de la juste valeur marchande. Ce document recommandait aux consultants d'interviewer les propriétaires de boisés privés et les entrepreneurs pour déterminer la valeur sur pied (le prix) reçue par le propriétaire pour diverses catégories de bois de la Couronne. Tandis que la collecte des données sur les billes de résineux et le bois à pâte de résineux et de feuillus s'est avérée bonne, la collecte d'échantillons suffisants de données sur les produits moins couramment récoltés (c.-à-d. le bois à plaquer et le bois à scier) est devenue difficile durant les périodes de ralentissement du marché.*

Étant donné une telle difficulté, depuis quelques années surtout, le ministère des Ressources naturelles examine des systèmes de recharge pour l'établissement des redevances de la Couronne. Le système qui proposait d'abandonner la juste valeur marchande et d'appliquer uniquement les

indices des prix des produits a été rejeté par le gouvernement du Nouveau-Brunswick et par l'avocat américain qui conseille le Bureau du bois de sciage des Maritimes au sujet de l'Accord sur le bois d'œuvre résineux conclu entre le Canada et les États-Unis. La position de l'avocat américain est qu'une enquête sur la juste valeur marchande du bois de résineux à scier est essentielle pour protéger le statut unique de la province.

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick est exempté des droits sur le bois d'œuvre résineux parce que nos taux de redevance sur le bois de la Couronne sont considérés comme étant basés sur la juste valeur marchande. Les autres provinces des Maritimes bénéficient également de ce statut enviable, car cette région du Canada est considérée comme un marché équitable de bois d'œuvre résineux. La protection dont jouissent les producteurs de bois dans la province est reconnue par le département du Commerce des États-Unis et même par la U.S. Lumber Coalition.

Malgré la surveillance constante du U.S. Lumber Coalition, le Bureau du vérificateur général s'est donné beaucoup de mal pour discréder le système de détermination des redevances sur le bois de la Couronne. En fait, au moins 80 % du rapport porte sur le système qui était en vigueur avant sa modification au début de 2008. Bon nombre des améliorations proposées ne sont pas nouvelles, car elles ont souvent fait l'objet de discussions au cours des années avec l'industrie forestière et, dans une moindre mesure, avec les offices de commercialisation des produits forestiers.

En toute justice, il faut dire que le Bureau du vérificateur général reconnaît que la détermination des taux de redevance sur le bois de la Couronne est une tâche complexe parce qu'aucune indication n'est donnée sur la méthode à suivre pour déterminer la juste valeur marchande ou la redevance. La suggestion d'établir la juste valeur marchande par le calcul de la valeur résiduaire en prenant comme point de départ les prix de vente que les usines reçoivent pour leurs produits finis et en remontant souligne la difficulté qu'a eue le Bureau du vérificateur général à proposer des améliorations. Les

difficultés de l'approche proposée sont les nombreuses étapes et les nombreux coûts connexes exigés pour partir de la valeur finale d'un produit et remonter à la valeur du produit primaire sur pied. Au bout du compte, cette méthode est peut-être moins équitable et une représentation moins fidèle de la juste valeur marchande que la méthode actuelle. Le Bureau du vérificateur général lui-même s'interroge sur cette approche en laissant entendre que, si les taux étaient inabordables, le gouvernement aurait à décider s'il veut fournir une aide directe aux transformateurs. Le versement de toute subvention pour aider les producteurs de bois d'œuvre du Nouveau-Brunswick attirerait à nos périls l'attention du U.S. Lumber Coalition.

En terminant, le ministère des Ressources naturelles est disposé à envisager des améliorations à notre système de détermination des redevances. L'un de nos engagements est de faire un examen complet du document du cadre de référence avant la prochaine enquête prévue sur la juste valeur marchande.

Chapitre 6

Ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail

Services d'alphabétisation pour adultes

Contenu

Principaux points	196
Renseignements généraux	201
Objectifs, observations et conclusions	222
Annexe 1 - Détails sur les documents stratégiques	227
Annexe 2 - Détails sur le groupe consultatif du ministre	239
Annexe 3 - Détails sur la consultation des intervenants	246
Annexe 4 - Détails sur les ententes de subvention	248
Annexe 5 - Détails sur <i>Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.</i>	251
Annexe 6 - Détails sur la documentation et la surveillance du PCAA	257
Annexe 7 - Détails sur la mesure des résultats	262
Annexe 8 - Détails sur la présentation de l'information sur le rendement	266
Annexe 9 - Recommandations et réponses du ministère	270



Ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail

Services d'alphabétisation pour adultes

Aperçu

Introduction

Le présent chapitre a pour objet d'informer l'Assemblée législative sur le travail que nous avons effectué concernant les Services d'alphabétisation pour adultes. Tout d'abord, nous fournissons de l'information au sujet des niveaux de littératie des adultes, y compris les résultats de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes et le soutien accordé par le gouvernement provincial à l'alphabétisation des adultes. Ensuite, nous présentons nos objectifs, nos observations et nos conclusions. Les annexes contiennent des renseignements plus détaillés au sujet de nos observations. La dernière annexe contient les recommandations que nous avons adressées au ministère, ainsi que la réponse du ministère à chaque recommandation.

Contenu

Le chapitre contient les sections suivantes :

Section	Page
Principaux points	196
Renseignements généraux	201
Objectifs, observations et conclusions	222
Annexe 1 – Détails sur les documents stratégiques	227
Annexe 2 – Détails sur le groupe consultatif du ministre	239
Annexe 3 – Détails sur la consultation des intervenants	246
Annexe 4 – Détails sur les ententes de subvention	248
Annexe 5 – Détails sur <i>Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.</i>	251
Annexe 6 – Détails sur la documentation et la surveillance du PCAA	257
Annexe 7 – Détails sur la mesure des résultats	262
Annexe 8 – Détails sur la présentation de l'information sur le rendement	266
Annexe 9 – Recommandations et réponses du ministère	270

Principaux points

Dans cette section

Cette section résume les principaux points du chapitre. La section traite des sujets suivants :

- Ce que nous avons examiné
- Pourquoi c'est important
- Ce que nous avons trouvé
- Questions encore sans réponse

Ce que nous avons examiné

Les Services d'alphabétisation pour adultes appuient « des projets d'alphabétisation pour les adultes en travaillant avec les secteurs privés et bénévoles pour fournir des services d'alphabétisation ».¹ Les services, dont le budget annuel se chiffre à quelque 4,1 millions de dollars², forment une direction au sein du ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail (le ministère).

Nous avons examiné l'orientation stratégique et les mécanismes de contrôle du ministère ainsi que la mesure du rendement et les rapports relatifs au soutien de l'alphabétisation des adultes. Nous avons réalisé notre travail durant l'année 2007 et fait rapport de nos constatations au ministère au début de 2008.

Pourquoi c'est important

Les compétences en matière de littératie et de numération ainsi que la résolution de problèmes sont des fonctions essentielles de la vie moderne. Pour les gens, ces fonctions constituent la clé pour réaliser leur plein potentiel économique et social, et la fondation sur laquelle ils acquièrent des connaissances et des compétences supplémentaires au cours de leur vie adulte. Ces fonctions sont étroitement liées aux résultats individuels et permettent aux gens de participer à leur communauté, de prendre des décisions éclairées en tant que consommateurs et d'établir des réseaux sociaux.³

L'importance de la littératie est bien résumée dans les commentaires relatifs aux résultats obtenus par le Canada dans une enquête internationale (**boîte 1**) et dans des déclarations émanant de la province (**boîte 2**).

Suite à la page suivante

¹ Gouvernement du Nouveau-Brunswick, *Budget principal 2007-2008*, mars 2007, page 160.

² Idem.

³ Statistique Canada, *Miser sur nos compétences : Résultats canadiens de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes*, catalogue n° 89-617-XIF, ISBN 0-662-42116-7, novembre 2005, page 11.

Principaux points, suite

1

Résultats d'une enquête internationale menée en 2003 – quelques faits saillants relatifs aux résultats du Canada

- Le niveau de performance des Canadiens de 16 à 65 ans en littératie, en numération et en résolution de problèmes est nettement lié à leurs résultats sur le marché du travail. Les résultats moyens à l'EIACA des gens occupés sont supérieurs à ceux des chômeurs ou des inactifs.
- Les répondants qui déclarent un état de santé médiocre ont à cette échelle des résultats inférieurs à ceux qui se disent de santé passable, bonne ou excellente. Il faudra examiner plus avant la nature de ce rapport, mais les données montrent clairement une interaction de la santé et de la littératie.
- À degré élevé de maîtrise des textes suivis, degré élevé de participation à diverses activités collectives. La littératie pourrait être un grand facteur d'édification d'une collectivité où règne l'engagement social et, à son tour, la collectivité serait plus susceptible de créer un terrain fertile pour le soutien et le développement de la littératie.

Source : Statistique Canada, *Miser sur nos compétences : Résultats canadiens de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes*, catalogue n° 89-617-XIF, ISBN 0-662-42116-7, novembre 2005, pages 9-10.

Suite à la page suivante

Principaux points, suite

2

L'importance de l'alphabétisation et de la littératie

Pourquoi s'en préoccuper?

Il importe de relever le niveau d'instruction des Néo-Brunswickois et Néo-Brunswickoises, pour deux raisons. La première est économique. La technologie d'aujourd'hui nous montre que les travailleurs et travailleuses doivent avoir de bonnes habiletés en lecture et écriture. La technologie de demain sera encore plus exigeante. D'ici la fin de la décennie, le monde sera encore plus complexe et les Néo-Brunswickois et Néo-Brunswickoises auront encore plus besoin de savoir lire et écrire pour soutenir la concurrence dans une économie de plus en plus mondiale.

La deuxième raison est de nature sociale. Partout, il y a de l'information écrite : au travail, à la maison, au supermarché, dans la rue, sur les autoroutes. Une bonne partie de cette information porte sur les règles et les conditions à observer pour vivre dans la société. Quiconque ne peut décoder cette information est clairement défavorisé. D'autres aptitudes à la vie quotidienne peuvent être acquises en parallèle avec des compétences en littératie, par exemple la capacité de voter, de réussir une entrevue d'emploi ou d'effectuer des transactions. L'acquisition de telles compétences est indispensable à la participation à la société. L'acquisition de telles compétences assureront donc une qualité de vie respectable.

Proclamation de la Journée provinciale de l'alphabétisation

- attendu que l'alphabétisation est un droit fondamental de tous les gens du Nouveau-Brunswick, qui leur permet de participer aux aspects culturel, démocratique, économique et social de notre province et d'en profiter;
- attendu que l'alphabétisation est une partie fondamentale de chaque aspect de notre vie, y compris nos domiciles, nos écoles, les milieux de travail et les collectivités;
- attendu que la société dans son ensemble doit s'assurer que les habiletés en alphabétisation sont améliorées et maintenues;
- et, attendu que le gouvernement du Nouveau-Brunswick s'est engagé à mettre en œuvre un processus d'apprentissage continu, en plus de promouvoir et d'appuyer l'alphabétisation de façon à permettre à tout le monde de jourir des avantages qu'elle procure;
- par conséquent, je déclare, le mercredi 19 avril de l'an 2000, date inaugurale de la Journée de l'alphabétisation au Nouveau-Brunswick, et cette journée sera dorénavant célébrée annuellement le troisième mercredi du mois d'avril.

Sources :

- Gouvernement du Nouveau-Brunswick, *Le Conseil consultatif du premier ministre sur l'alphabétisation - Un cadre d'action*, février 1991, page 2.
- *Proclamation de la Journée provinciale de l'alphabétisation* faite à l'Assemblée législative par le premier ministre Bernard Lord le 29 avril 2000.

Suite à la page suivante

Principaux points, suite

2

L'importance de l'alphabétisation et de la littératie

Pourquoi s'en préoccuper?

Il importe de relever le niveau d'instruction des Néo-Brunswickois et Néo-Brunswickoises, pour deux raisons. La première est économique. La technologie d'aujourd'hui nous montre que les travailleurs et travailleuses doivent avoir de bonnes habiletés en lecture et écriture. La technologie de demain sera encore plus exigeante. D'ici la fin de la décennie, le monde sera encore plus complexe et les Néo-Brunswickois et Néo-Brunswickoises auront encore plus besoin de savoir lire et écrire pour soutenir la concurrence dans une économie de plus en plus mondiale.

La deuxième raison est de nature sociale. Partout, il y a de l'information écrite : au travail, à la maison, au supermarché, dans la rue, sur les autoroutes. Une bonne partie de cette information porte sur les règles et les conditions à observer pour vivre dans la société. Quiconque ne peut décoder cette information est clairement défavorisé. D'autres aptitudes à la vie quotidienne peuvent être acquises en parallèle avec des compétences en littératie, par exemple la capacité de voter, de réussir une entrevue d'emploi ou d'effectuer des transactions. L'acquisition de telles compétences est indispensable à la participation à la société. L'acquisition de telles compétences assureront donc une qualité de vie respectable.

Proclamation de la Journée provinciale de l'alphabétisation

- attendu que l'alphabétisation est un droit fondamental de tous les gens du Nouveau-Brunswick, qui leur permet de participer aux aspects culturel, démocratique, économique et social de notre province et d'en profiter;
- attendu que l'alphabétisation est une partie fondamentale de chaque aspect de notre vie, y compris nos domiciles, nos écoles, les milieux de travail et les collectivités;
- attendu que la société dans son ensemble doit s'assurer que les habiletés en alphabétisation sont améliorées et maintenues;
- et, attendu que le gouvernement du Nouveau-Brunswick s'est engagé à mettre en œuvre un processus d'apprentissage continu, en plus de promouvoir et d'appuyer l'alphabétisation de façon à permettre à tout le monde de jouir des avantages qu'elle procure;
- par conséquent, je déclare, le mercredi 19 avril de l'an 2000, date inaugurale de la Journée de l'alphabétisation au Nouveau-Brunswick, et cette journée sera dorénavant célébrée annuellement le troisième mercredi du mois d'avril.

Sources :

- Gouvernement du Nouveau-Brunswick, *Le Conseil consultatif du premier ministre sur l'alphabétisation - Un cadre d'action*, février 1991, page 2.
- Proclamation de la Journée provinciale de l'alphabétisation faite à l'Assemblée législative par le premier ministre Bernard Lord le 29 avril 2000.

Suite à la page suivante

Principaux points, suite

Ce que nous avons trouvé

Orientation stratégique

Le ministère a une orientation stratégique pour son soutien de l'alphabétisation des adultes.

- Il a des documents stratégiques pour l'orienter, un groupe consultatif du ministre et l'habitude de consulter les intervenants.
- La pertinence du document stratégique du ministère pour le soutien de l'alphabétisation des adultes est incertaine, puisqu'il s'agit d'un énoncé de politique du gouvernement précédent. Le ministère nous a dit que le nouveau gouvernement allait élaborer une nouvelle stratégie.

Mécanismes de contrôle

Le ministère n'a pas de mécanismes de contrôle appropriés pour son soutien à l'alphabétisation des adultes.

- Des ententes écrites avec les bénéficiaires de subventions sont nécessaires afin de veiller à ce que les fonds soient utilisés aux fins prévues.
- Tandis que le ministère a des documents utiles pour le Programme communautaire d'apprentissage pour adultes, des méthodes de surveillance et de rapport cohérentes sont nécessaires pour assurer la prestation uniforme de classes d'alphabétisation efficaces et faire en sorte que le bureau central reçoive de l'information pertinente.
- *Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.* ne remplit plus l'objectif pour lequel cet organisme a été établi, et son objet et sa fonction ne sont plus clairs. Il y a un manque de cohérence entre ses règlements administratifs et ses activités.

Mesure des résultats

Le ministère n'a pas de méthodes adéquates pour mesurer les résultats de son soutien de l'alphabétisation des adultes.

- Tandis que le ministère a pris des mesures en vue d'établir un processus de mesure des résultats, d'autres indicateurs du rendement sont nécessaires, de même que des cibles plus opportunes afin que les stratégies et les programmes puissent être modifiés au besoin.

Suite à la page suivante

Principaux points, suite

Ce que nous avons trouvé, suite

Présentation de l'information sur le rendement

Le ministère ne fait pas rapport de manière satisfaisante sur le rendement de son soutien de l'alphabétisation des adultes.

Comme le ministère n'a pas de méthodes adéquates pour mesurer les résultats de son soutien de l'alphabétisation des adultes, il n'est pas en mesure de présenter de manière satisfaisante les résultats et l'incidence de ce soutien dans son rapport annuel à l'Assemblée législative.

Questions encore sans réponse

[Traduction.] *Comment est-il possible que, après plus de cinquante ans d'une éducation gratuite, universelle et obligatoire, le nombre d'adultes insuffisamment instruits soit si élevé dans les pays industrialisés?*⁴

Au Nouveau-Brunswick, nous avons un système d'éducation gratuit. Nous avons des lois qui obligent les enfants à fréquenter l'école jusqu'à l'âge de 18 ans. Nous avons un programme d'études établi par la province. Nous avons des enseignants qui doivent détenir des titres de compétence déterminés. Nous avons plusieurs écoles de métiers, collèges communautaires et universités.

Pourquoi avons-nous des gens qui ne possèdent pas un niveau de littératie approprié?

[Traduction.] *Qui sont ces adultes dont les compétences en littératie sont insuffisantes?*⁵ Où vivent-ils? Où travaillent-ils? Que font-ils?

À notre avis, trouver les réponses à ces questions offre un début de solution à l'amélioration des compétences en littératie. Déterminer les raisons pour lesquelles nous avons des gens qui n'ont pas un niveau de littératie approprié serait utile pour l'élaboration d'une orientation stratégique appropriée, de mécanismes de contrôle appropriés et d'une méthode appropriée de mesure du rendement pour le soutien de l'alphabétisation des adultes offert par la province.

[Traduction.] *Les apprenants des programmes d'alphabétisation pour adultes représentent, au niveau le plus simple, l'échec des écoles, qui n'ont pas réussi à scolariser tous les enfants jusqu'à l'obtention du diplôme.*⁶

⁴ Nayda Veeman, Angela Ward et Keith Walker, *Valuing Literacy - Rhetoric or Reality?*, 2006, page 37.

⁵ Idem, page 41.

⁶ Idem, page 27.

Renseignements généraux

Dans cette section

Cette section vise à fournir des renseignements généraux au sujet de l'alphabétisation des adultes et à expliquer le soutien de l'alphabétisation des adultes par le gouvernement provincial. La section traite des sujets suivants :

- Que sont l'alphabétisation et la littératie?
- L'enquête internationale
- Événements importants
- Services d'alphabétisation pour adultes (rôle du gouvernement)
- Financement
- Programme communautaire d'apprentissage pour adultes (PCAA)
- Les partenaires du ministère

Suite à la page suivante

Renseignements généraux – Que sont l'alphabétisation et la littératie?, suite

Que sont l'alphabétisation et la littératie?

Notre recherche montre que le terme « alphabétisation » a évolué. Dans certains cas, l'alphabétisation peut désigner l'enseignement de l'écriture, de la lecture et du calcul, et dans d'autres, l'ensemble des connaissances en lecture, en écriture et en calcul permettant à une personne d'être fonctionnelle en société, qu'on désigne souvent par le terme « littératie ».⁷ La boîte 3 montre l'évolution du concept et de l'emploi des deux termes.

La définition du ministère de l'alphabétisation des adultes au Nouveau-Brunswick, fondée sur celle de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes (EIAA) de 1994, reconnaît, comme l'EIAA, que l'alphabétisation est un continuum de compétences que tous les adultes possèdent jusqu'à un certain degré. L'EIAA a défini l'alphabétisation des adultes comme « la capacité d'une personne de comprendre et d'utiliser des imprimés et des écrits nécessaires pour fonctionner dans la vie de tous les jours, à la maison, au travail et dans la collectivité, pour atteindre ses objectifs, parfaire ses connaissances et accroître son potentiel ».⁸

Suite à la page suivante

⁷ N.d.T. Dans les documents cités, le terme français « alphabétisation » peut désigner l'une ou l'autre des notions ou les deux, et il faut donc s'en remettre au contexte pour comprendre de quelle notion il s'agit. Depuis quelques années, le terme « littératie » est davantage la norme dans la documentation pour désigner les compétences acquises par opposition à l'acquisition de compétences, et il a ce sens dans le présent document.

⁸ Conférence provinciale et territoriale sur l'alphabétisation - Rapport provincial sur l'alphabétisation : Nouveau-Brunswick, septembre 2006.

Renseignements généraux – Que sont l'alphabétisation et la littératie?, suite

3

Alphabétisation et littératie

Selon le rapport de 1991 intitulé *Le Conseil consultatif du premier ministre sur l'alphabétisation - Un cadre d'action :*

- La définition de l'alphabétisation ne cesse d'évoluer. On semble avoir tendance à se rapprocher de l'alphabétisation en termes de la fonctionnalité...
- Au fur et à mesure que la société devient plus complexe, le point d'alphabétisation fonctionnelle avance. Il n'y a donc pas de « point final » sur ce continuum, parce que les défis de la vie offrent toujours des possibilités d'améliorer les habiletés en lecture et en écriture qu'on possède.

Le Conseil de la fédération (remarque 1) déclare ce qui suit à propos de la littératie :

- De nos jours, la définition élargie de l'alphabétisation comprend tout un éventail d'aptitudes, dont la lecture de textes, la consultation de documents, l'écriture, la communication orale, les capacités au calcul, la capacité au raisonnement, la culture informatique, le travail en groupe et l'acquisition continue du savoir.
- Les capacités de lecture et d'écriture sont les éléments essentiels à l'édification d'une société et d'une économie dynamiques. Ces compétences de base sont enchaînées dans les activités qui se déroulent à la maison, à l'école, dans la collectivité et dans le lieu de travail.
- Il existe un continuum d'apprentissage qui s'étend entre le moment où l'on apprend à lire et celui où l'on lit pour apprendre diverses autres habiletés et acquérir de nouvelles perspectives sur la vie. Ce continuum se termine par un ensemble complexe d'habiletés nécessaires à la vie quotidienne, professionnelle et communautaire, ainsi qu'au perfectionnement personnel et à la qualité de la vie dans notre société moderne et variée.

Statistique Canada déclare ce qui suit à propos de la littératie :

- En plus des capacités habituellement associées à la littératie, notamment la lecture et l'écriture, les employeurs d'aujourd'hui exigent également des compétences analytiques, des notions de numératie ainsi que des notions technologiques et informatiques avancées.

Remarque :

1. Les premiers ministres ont créé le *Conseil de la fédération* en décembre 2003 parce que, selon eux, il est important que les provinces et les territoires jouent un rôle de leadership dans la revitalisation de la fédération canadienne et l'édification d'un régime fédéral plus constructif et coopératif.

Sources :

- Gouvernement du Nouveau-Brunswick, *Le Conseil consultatif du premier ministre sur l'alphabétisation - un cadre d'action*, février 1991, pages 3 et 13.
- www.councilofthefederation.ca - Le Conseil de la fédération – À propos du Conseil et Initiatives clés.
- Statistique Canada, *Miser sur nos compétences : Résultats canadiens de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes*, catalogue n° 89-617-XIF, ISBN 0-662-42116-7, novembre 2005, page 7.

Renseignements généraux – Que sont l'alphabétisation et la littératie?, suite

3 Alphabétisation et littératie

Selon le rapport de 1991 intitulé *Le Conseil consultatif du premier ministre sur l'alphabétisation - Un cadre d'action* :

- La définition de l'alphabétisation ne cesse d'évoluer. On semble avoir tendance à se rapprocher de l'alphabétisation en termes de la fonctionnalité...
- Au fur et à mesure que la société devient plus complexe, le point d'alphabétisation fonctionnelle avance. Il n'y a donc pas de « point final » sur ce continuum, parce que les défis de la vie offrent toujours des possibilités d'améliorer les habiletés en lecture et en écriture qu'on possède.

Le Conseil de la fédération (remarque 1) déclare ce qui suit à propos de la littératie :

- De nos jours, la définition élargie de l'alphabétisation comprend tout un éventail d'aptitudes, dont la lecture de textes, la consultation de documents, l'écriture, la communication orale, les capacités au calcul, la capacité au raisonnement, la culture informatique, le travail en groupe et l'acquisition continue du savoir.
- Les capacités de lecture et d'écriture sont les éléments essentiels à l'édification d'une société et d'une économie dynamiques. Ces compétences de base sont enchaînées dans les activités qui se déroulent à la maison, à l'école, dans la collectivité et dans le lieu de travail.
- Il existe un continuum d'apprentissage qui s'étend entre le moment où l'on apprend à lire et celui où l'on lit pour apprendre diverses autres habiletés et acquérir de nouvelles perspectives sur la vie. Ce continuum se termine par un ensemble complexe d'habiletés nécessaires à la vie quotidienne, professionnelle et communautaire, ainsi qu'au perfectionnement personnel et à la qualité de la vie dans notre société moderne et variée.

Statistique Canada déclare ce qui suit à propos de la littératie :

- En plus des capacités habituellement associées à la littératie, notamment la lecture et l'écriture, les employeurs d'aujourd'hui exigent également des compétences analytiques, des notions de numération ainsi que des notions technologiques et informatiques avancées.

Remarque :

1. Les premiers ministres ont créé le *Conseil de la fédération* en décembre 2003 parce que, selon eux, il est important que les provinces et les territoires jouent un rôle de leadership dans la revitalisation de la fédération canadienne et l'édification d'un régime fédéral plus constructif et coopératif.

Sources :

- Gouvernement du Nouveau-Brunswick, *Le Conseil consultatif du premier ministre sur l'alphabétisation - un cadre d'action*, février 1991, pages 3 et 13.
- www.councilofthefederation.ca - *Le Conseil de la fédération – À propos du Conseil et Initiatives clés*.
- Statistique Canada, *Miser sur nos compétences : Résultats canadiens de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes*, catalogue n° 89-617-XIF, ISBN 0-662-42116-7, novembre 2005, page 7.

Renseignements généraux – L'enquête internationale

L'enquête internationale

Pour comprendre les chiffres relatifs à l'alphabétisation et à la littératie qui sont fréquemment communiqués au public, il est important que les gens aient quelques renseignements généraux concernant l'enquête internationale. En 2003, plus de 23 000 Canadiens ont répondu à une enquête sur l'alphabétisation et les compétences. Ont également participé à l'enquête internationale les Bermudes, l'Italie, la Norvège, la Suisse et les États-Unis. La **boîte 4** explique l'enquête.

- L'enquête a mesuré les compétences selon cinq niveaux dans quatre domaines : compréhension de textes suivis, compréhension de textes schématiques, numération et résolution de problèmes (**boîte 5**). « Le niveau 3 de performance est utilisé afin de définir un "niveau souhaité" de compétence pour faire face aux demandes grandissantes de compétences dans une économie axée sur le savoir et l'information », sauf pour la résolution de problèmes, pour laquelle le niveau souhaité n'a pas été déterminé⁹.

Suite à la page suivante

⁹ Statistique Canada, *Miser sur nos compétences : Résultats canadiens de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes*, catalogue n° 89-617-XIF, ISBN 0-662-42116-7, novembre 2005.

Renseignements généraux – L'enquête internationale, suite

4 L'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes

Qu'est-ce que l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes?

« L'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes (EIACA) est la composante canadienne de l'Enquête sur la littératie et les compétences des adultes, un projet conjoint du gouvernement du Canada, du US National Center for Education Statistics et de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

L'EIACA a été élaborée sur la base de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes (EIAA) de 1994, la première enquête comparative à l'échelle internationale sur la littératie des adultes. Tout comme l'EIAA, l'EIACA comprend une conceptualisation des compétences selon un continuum permettant de dénoter la mesure dans laquelle les adultes utilisent l'information pour fonctionner au sein de la société et de l'économie.

L'EIACA ne comprenait pas de mesure de l'absence de compétences. Elle a plutôt servi à mesurer les connaissances et les compétences dans les quatre domaines définis, selon une gamme de capacités. Par conséquent, les résultats ne peuvent pas être utilisés pour qualifier les groupes de population de personnes alphabétisées ou analphabètes. »

Qui a participé à l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes et comment?

« Dans le cadre de l'ELCA, qui a été réalisée au cours de la première moitié de 2003, tous les pays participants devaient recueillir des données d'un échantillon national représentatif d'au moins 3 000 répondants âgés de 16 à 65 ans pour chaque langue sondée, soit l'anglais et le français pour le Canada. Le Canada a excédé les exigences minimales établies pour les échantillons de l'ELCA parce que plusieurs organismes fédéraux, gouvernements provinciaux et organismes non gouvernementaux ont financé la collecte de données supplémentaires afin d'assurer une fiabilité élevée dans l'estimation des valeurs des données pour les petits ensembles d'une population. »

« Plus de 23 000 personnes des dix provinces et des trois territoires âgées de 16 ans et plus ont répondu à l'EIACA. »

« Chaque répondant a tout d'abord reçu un questionnaire servant à recueillir des données sur les caractéristiques démographiques et des variables comme le niveau de scolarité, la profession, le revenu et la participation à des activités d'apprentissage pour les adultes et à des activités communautaires. Les répondants ont par la suite reçu un instrument psychométrique validé au niveau international et destiné à mesurer leurs compétences dans quatre domaines. » (boîte 5)

Sources :

- Statistique Canada, *Le Quotidien*, le mercredi 9 novembre 2005, catalogue no 11-001-XIF, ISSN 0827-0465.
- Statistique Canada, *Miser sur nos compétences : Résultats canadiens de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes*, catalogue n° 89-617-XIF, ISBN 0-662-42116-7, novembre 2005, pages 12-13.

Suite à la page suivante

Renseignements généraux – L'enquête internationale, suite

4 | **L'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes**

Qu'est-ce que l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes?

« L'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes (EIACA) est la composante canadienne de l'Enquête sur la littératie et les compétences des adultes, un projet conjoint du gouvernement du Canada, du US National Center for Education Statistics et de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

L'EIACA a été élaborée sur la base de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes (EIAA) de 1994, la première enquête comparative à l'échelle internationale sur la littératie des adultes. Tout comme l'EIAA, l'EIACA comprenait une conceptualisation des compétences selon un continuum permettant de dénoter la mesure dans laquelle les adultes utilisent l'information pour fonctionner au sein de la société et de l'économie.

L'EIACA ne comprenait pas de mesure de l'absence de compétences. Elle a plutôt servi à mesurer les connaissances et les compétences dans les quatre domaines définis, selon une gamme de capacités. Par conséquent, les résultats ne peuvent pas être utilisés pour qualifier les groupes de population de personnes alphabétisées ou analphabètes. »

Qui a participé à l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes et comment?

« Dans le cadre de l'ELCA, qui a été réalisée au cours de la première moitié de 2003, tous les pays participants devaient recueillir des données d'un échantillon national représentatif d'au moins 3 000 répondants âgés de 16 à 65 ans pour chaque langue sondée, soit l'anglais et le français pour le Canada. Le Canada a excédé les exigences minimales établies pour les échantillons de l'ELCA parce que plusieurs organismes fédéraux, gouvernements provinciaux et organismes non gouvernementaux ont financé la collecte de données supplémentaires afin d'assurer une fiabilité élevée dans l'estimation des valeurs des données pour les petits ensembles d'une population. »

« Plus de 23 000 personnes des dix provinces et des trois territoires âgées de 16 ans et plus ont répondu à l'EIACA. »

« Chaque répondant a tout d'abord reçu un questionnaire servant à recueillir des données sur les caractéristiques démographiques et des variables comme le niveau de scolarité, la profession, le revenu et la participation à des activités d'apprentissage pour les adultes et à des activités communautaires. Les répondants ont par la suite reçu un instrument psychométrique validé au niveau international et destiné à mesurer leurs compétences dans quatre domaines. » (boîte 5)

Sources :

- Statistique Canada, *Le Quotidien*, le mercredi 9 novembre 2005, catalogue no 11-001-XIF, ISSN 0827-0465.
- Statistique Canada, *Miser sur nos compétences : Résultats canadiens de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes*, catalogue n° 89-617-XIF, ISBN 0-662-42116-7, novembre 2005, pages 12-13.

Suite à la page suivante

Renseignements généraux – L'enquête internationale, suite

5

L'enquête internationale : compétences mesurées selon 5 niveaux dans 4 domaines

Les niveaux de compétences mesurés par l'enquête internationale

« Les compétences dans chaque domaine sont mesurées selon une échelle continue. Chaque échelle de compétence va de zéro jusqu'à un maximum théorique de 500 points. Une personne dont les connaissances la situent à un échelon donné de l'échelle a 80 % de probabilité de réussir une tâche qui comporte ce même niveau de difficulté. »

« Les résultats de l'EIACA sont également groupés selon des niveaux de compétence représentant un ensemble de tâches à difficulté croissante. [...] les spécialistes ont défini cinq grands niveaux de difficulté, chacun correspondant à une fourchette similaire de résultats. » Le niveau 1 indique le niveau le plus faible de compétence, et le niveau 5, le niveau le plus élevé. Les fourchettes pour les niveaux sont les suivantes : niveau 1 (0-225); niveau 3 (276-325); niveau 5 (376-500).

« Il importe, tant pour des motifs analytiques qu'opérationnels, de définir un "niveau souhaité" de compétence pour faire face aux demandes grandissantes de compétences dans une économie axée sur le savoir et l'information. Le niveau 3 de performance est généralement utilisé comme point de repère minimum parce que dans les pays développés, une performance au-delà du niveau 2 est généralement associée à un nombre significatif de rendements positifs. Ceux-ci comprennent une participation accrue à la vie sociale, des chances accrues de succès économique, une amélioration des chances de participer à l'apprentissage continu et d'améliorer son niveau personnel de littératie. (Kirsch, I., et coll., 1993; Murray, T.S. et coll., 1997; Tuijnman, A., 2001). Alors que les individus qui performent aux niveaux 1 et 2 ne maîtrisent généralement pas encore les compétences minimales de base permettant d'atteindre des niveaux supérieurs de performance (Strucker, J., Yamamoto, K., 2005). »

Les quatre domaines compris dans l'enquête internationale sont :

- Compréhension de textes suivis** - Les connaissances et les compétences nécessaires pour comprendre et utiliser l'information contenue dans des documents tels que des éditoriaux, des reportages, des brochures et des manuels d'instruction.
- Compréhension de textes schématiques** - Les connaissances et les compétences nécessaires pour repérer et utiliser l'information présentée sous diverses formes, entre autres, les demandes d'emploi, les fiches de paie, les horaires de transport, les cartes routières, les tableaux et les graphiques.
- Numéritation** : Les connaissances et les compétences requises pour gérer efficacement les exigences relatives aux notions de calcul de diverses situations.
- Résolution de problèmes** - La résolution de problèmes signifie la réflexion et l'action orientées vers un but dans des situations pour lesquelles aucune solution de routine n'existe. La personne qui cherche à résoudre un problème a défini un objectif de façon plus ou moins précise, mais ne sait pas exactement comment l'atteindre. L'incompatibilité des objectifs et des opérateurs admissibles est un problème. La compréhension du problème et sa transformation par étapes, fondée sur la planification et le raisonnement, constituent le processus de résolution du problème.

Remarque : L'élaboration et la gestion de l'ELCA ont été coordonnées par Statistique Canada et l'« Educational Testing Services (ETS, Princeton, États-Unis) en collaboration avec le National Center for Education Statistics (NCES) du département de l'Éducation des États-Unis, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Institut de statistiques (IS) de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO).

Source : Statistique Canada, *Miser sur nos compétences : Résultats canadiens de l'Enquête Internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes*, catalogue n° 89-617-XIF, ISBN 0-662-42116-7, novembre 2005, pages 12-16.

Suite à la page suivante

Renseignements généraux – L'enquête internationale, suite

5

L'enquête internationale : compétences mesurées selon 5 niveaux dans 4 domaines

Les niveaux de compétences mesurés par l'enquête internationale

« Les compétences dans chaque domaine sont mesurées selon une échelle continue. Chaque échelle de compétence va de zéro jusqu'à un maximum théorique de 500 points. Une personne dont les connaissances la situent à un échelon donné de l'échelle a 80 % de probabilité de réussir une tâche qui comporte ce même niveau de difficulté. »

« Les résultats de l'EIACA sont également groupés selon des niveaux de compétence représentant un ensemble de tâches à difficulté croissante. [...] les spécialistes ont défini cinq grands niveaux de difficulté, chacun correspondant à une fourchette similaire de résultats. » Le niveau 1 indique le niveau le plus faible de compétence, et le niveau 5, le niveau le plus élevé. Les fourchettes pour les niveaux sont les suivantes : niveau 1 (0-225); niveau 3 (276-325); niveau 5 (376-500).

« Il importe, tant pour des motifs analytiques qu'opérationnels, de définir un "niveau souhaité" de compétence pour faire face aux demandes grandissantes de compétences dans une économie axée sur le savoir et l'information. Le niveau 3 de performance est généralement utilisé comme point de repère minimum parce que dans les pays développés, une performance au-delà du niveau 2 est généralement associée à un nombre significatif de rendements positifs. Ceux-ci comprennent une participation accrue à la vie sociale, des chances accrues de succès économique, une amélioration des chances de participer à l'apprentissage continu et d'améliorer son niveau personnel de littératie. (Kirsch, I., et coll., 1993; Murray, T.S. et coll., 1997; Tuijnman, A., 2001). Alors que les individus qui performent aux niveaux 1 et 2 ne maîtrisent généralement pas encore les compétences minimales de base permettant d'atteindre des niveaux supérieurs de performance (Strucker, J., Yamamoto, K., 2005). »

Les quatre domaines compris dans l'enquête internationale sont :

- Compréhension de textes suivis** - Les connaissances et les compétences nécessaires pour comprendre et utiliser l'information contenue dans des documents tels que des éditoriaux, des reportages, des brochures et des manuels d'instruction.
- Compréhension de textes schématiques** - Les connaissances et les compétences nécessaires pour repérer et utiliser l'information présentée sous diverses formes, entre autres, les demandes d'emploi, les fiches de paie, les horaires de transport, les cartes routières, les tableaux et les graphiques.
- Numération** : Les connaissances et les compétences requises pour gérer efficacement les exigences relatives aux notions de calcul de diverses situations.
- Résolution de problèmes** - La résolution de problèmes signifie la réflexion et l'action orientées vers un but dans des situations pour lesquelles aucune solution de routine n'existe. La personne qui cherche à résoudre un problème a défini un objectif de façon plus ou moins précise, mais ne sait pas exactement comment l'atteindre. L'incompatibilité des objectifs et des opérateurs admissibles est un problème. La compréhension du problème et sa transformation par étapes, fondée sur la planification et le raisonnement, constituent le processus de résolution du problème.

Remarque : L'élaboration et la gestion de l'EIACA ont été coordonnées par Statistique Canada et l'« Educational Testing Services (ETS, Princeton, États-Unis) en collaboration avec le National Center for Education Statistics (NCES) du département de l'Éducation des États-Unis, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Institut de statistiques (IS) de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO).

Source : Statistique Canada, *Miser sur nos compétences : Résultats canadiens de l'enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes*, catalogue n° 89-617-XCF, ISBN 0-662-42115-7, novembre 2005, pages 12-16.

Suite à la page suivante

Renseignements généraux - L'enquête internationale, suite

Résultats de l'enquête – Comparaison internationale

Les résultats de l'*Enquête sur la littératie et les compétences des adultes* (ELCA) sont présentés dans la boîte 6. On y trouve une comparaison des résultats moyens en littératie dans six pays et quatre domaines, ainsi qu'une comparaison avec les résultats du Nouveau-Brunswick.

- Le Canada arrive systématiquement au deuxième et au troisième rang dans les quatre domaines dans la comparaison des six pays participants. La Norvège est le seul pays dont la performance est systématiquement meilleure que celle du Canada. « La Norvège est le seul pays où plus de 60 % de la population adulte se retrouve dans les trois niveaux supérieurs de compétences sur les échelles des textes suivis, des textes schématiques et de la numération. À titre de comparaison, environ 58 % des Canadiens se classent à ces niveaux sur les échelles des textes suivis et des textes schématiques, et seulement 50 % des Canadiens atteignent le troisième niveau de l'échelle de la numération. »¹⁰
- Tandis que les résultats moyens obtenus par le Nouveau-Brunswick se situent sous les moyennes canadiennes pour les quatre domaines visés par l'EIACA de 2003, ces résultats sont supérieurs à ceux obtenus par les États-Unis dans chacun des trois domaines auxquels les États-Unis ont participé.

Suite à la page suivante

¹⁰ Statistique Canada, *Le Quotidien - Enquête sur la littératie et les compétences des adultes*, le 11 mai 2005.

Renseignements généraux – L'enquête internationale, suite

6

Résultats d'une enquête de 2003 – Comparaison internationale des résultats moyens en littératie

	Compréhension de textes suivis	Compréhension de textes schématiques	Numéritation	Résolution de problèmes
Résultats supérieurs	Norvège (290,1) Bermudes (289,8)	Norvège (295,1)	Suisse (289,8) Norvège (284,9)	Norvège (284,2) Suisse (279,0)
	Canada (280,8)	Canada (280,6)	Canada (272,3)	Canada (273,8)
		Bermudes (280,0)	Bermudes (269,7)	Bermudes (272,8)
Résultats inférieurs à ceux du Canada	Nouveau-Brunswick (273) Suisse (272,1) États-Unis (268,6) Italie (229,1)	Suisse (276,6) Nouveau-Brunswick (270) États-Unis (269,8) Italie (225,8)	Nouveau-Brunswick (262) États-Unis (260,9)	Nouveau-Brunswick (265) Italie (224,9)

Remarques :

- (Les chiffres entre parenthèses) représentent les résultats moyens obtenus par les personnes de 16 à 65 ans.
- Les États-Unis n'ont pas inclus le domaine de la résolution de problèmes.

Sources :

- *Enquête sur la littératie et les compétences des adultes (ELCA) de 2003 - Principaux résultats et répercussions pour RHDCC*, présenté par Satya Brink, Ph.D., directrice, Recherche nationale en politique sur l'apprentissage, Direction de la politique sur l'apprentissage, mai 2005.
- *EIACA de 2003 - Principales données de recherche*, présenté par Satya Brink, Ph.D., directrice, Recherche nationale en politique sur l'apprentissage, Direction de la politique sur l'apprentissage, novembre 2005.

Suite à la page suivante

Renseignements généraux – L'enquête internationale, suite

6

Résultats d'une enquête de 2003 – Comparaison internationale des résultats moyens en littératie

	Compréhension de textes suivis	Compréhension de textes schématiques	Numéritatie	Résolution de problèmes
Résultats supérieurs	Norvège (290,1) Bermudes (289,8)	Norvège (295,1)	Suisse (289,8) Norvège (284,9)	Norvège (284,2) Suisse (279,0)
	Canada (280,8)	Canada (280,6)	Canada (272,3)	Canada (273,8)
		Bermudes (280,0)	Bermudes (269,7)	Bermudes (272,8)
Résultats inférieurs à ceux du Canada	<i>Nouveau-Brunswick (273)</i> Suisse (272,1) États-Unis (268,6) Italie (229,1)	<i>Nouveau-Brunswick (270)</i> États-Unis (269,8) Italie (225,8)	<i>Nouveau-Brunswick (262)</i> États-Unis (260,9) Italie (233,3)	<i>Nouveau-Brunswick (265)</i> Italie (224,9)

Remarques :

- (Les chiffres entre parenthèses) représentent les résultats moyens obtenus par les personnes de 16 à 65 ans.
- Les États-Unis n'ont pas inclus le domaine de la résolution de problèmes.

Sources :

- *Enquête sur la littératie et les compétences des adultes (ELCA) de 2003 - Principaux résultats et répercussions pour RHDOC*, présenté par Satya Brink, Ph.D., directrice, Recherche nationale en politique sur l'apprentissage, Direction de la politique sur l'apprentissage, mai 2005.
- *ELCA de 2003 - Principales données de recherche*, présenté par Satya Brink, Ph.D., directrice, Recherche nationale en politique sur l'apprentissage, Direction de la politique sur l'apprentissage, novembre 2005.

Suite à la page suivante

Renseignements généraux - L'enquête internationale, suite

Résultats de l'enquête – Comparaison nationale

Les résultats canadiens à l'*Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes* (l'EIACA) sont présentés dans la **boîte 7**. On y trouve une comparaison des résultats moyens en littératie obtenus par les provinces et les territoires dans quatre domaines. Voici quelques observations de Statistique Canada¹¹ au sujet des résultats :

- « Les résultats moyens de la population d'âge adulte âgée de 16 ans et plus au Yukon, en Alberta, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique sont supérieurs à la moyenne canadienne dans les quatre domaines visés par l'EIACA de 2003 [...] les résultats sont inférieurs à cette même moyenne au Nouveau-Brunswick, à Terre-Neuve-et-Labrador et au Nunavut. »
- « Au Nouveau-Brunswick, au Québec, en Ontario et au Manitoba, les francophones obtiennent des résultats inférieurs aux anglophones dans le domaine des textes suivis. »

Suite à la page suivante

¹¹ Statistique Canada, *Miser sur nos compétences : Résultats canadiens de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes*, catalogue n° 89-617-XIF, ISBN 0-662-42116-7, novembre 2005, pages 9-10.

Renseignements généraux – L'enquête internationale, suite

7

Résultats d'une enquête internationale de 2003 - Comparaison nationale des résultats moyens en littératie obtenus par les provinces et les territoires

	Compréhension de textes suivis	Compréhension de textes schématiques	Numéritation	Résolution de problèmes
Moyenne canadienne	281	281	272	274
Résultats supérieurs à la moyenne				
Yukon (296)	Saskatchewan (294)	Saskatchewan (284)	Yukon (285)	Saskatchewan (284)
Saskatchewan (294)	Yukon (293)	Yukon (283)	Alberta (281)	Alberta (281)
Alberta (289)	Alberta (290)	Alberta (281)	C.-B. (281)	C.-B. (281)
C.-B. (288)	C.-B. (290)	C.-B. (279)	Nouvelle-Écosse (286)	Nouvelle-Écosse (276)
	Nouvelle-Écosse (284)	Nouvelle-Écosse (272)	Manitoba (283)	Manitoba (275)
	Manitoba (283)	Manitoba (271)	Î.-P.-É. (282)	Î.-P.-É. (271)
	T.N.-O. (280)	Ontario (270)	T.N.-O. (280)	Ontario (271)
	Î.-P.-É. (281)	Î.-P.-É. (269)	Ontario (279)	Québec (271)
	Ontario (279)	Québec (269)		T.N.-O. (269)
Résultats inférieurs à la moyenne				
Québec (275)	Québec (273)	Québec (273)	Nouveau-Brunswick (262)	Nouveau-Brunswick (265)
Nouveau-Brunswick (273)	Nouveau-Brunswick (270)		T.-N.-L. (257)	T.-N.-L. (262)
T.-N.-L. (271)	T.-N.-L. (269)	Nunavut (220)	Nunavut (227)	
Nunavut (232)	Nunavut (234)			

Remarque : (Les chiffres entre parenthèses) représentent les résultats moyens obtenus par les personnes de 16 à 65 ans.

Source : *EIACA de 2003 - Principales données de recherche*, présenté par Satya Brink, Ph.D., directrice, Recherche nationale en politique sur l'apprentissage, Direction de la politique sur l'apprentissage, novembre 2005.

Suite à la page suivante

Renseignements généraux - L'enquête internationale, suite

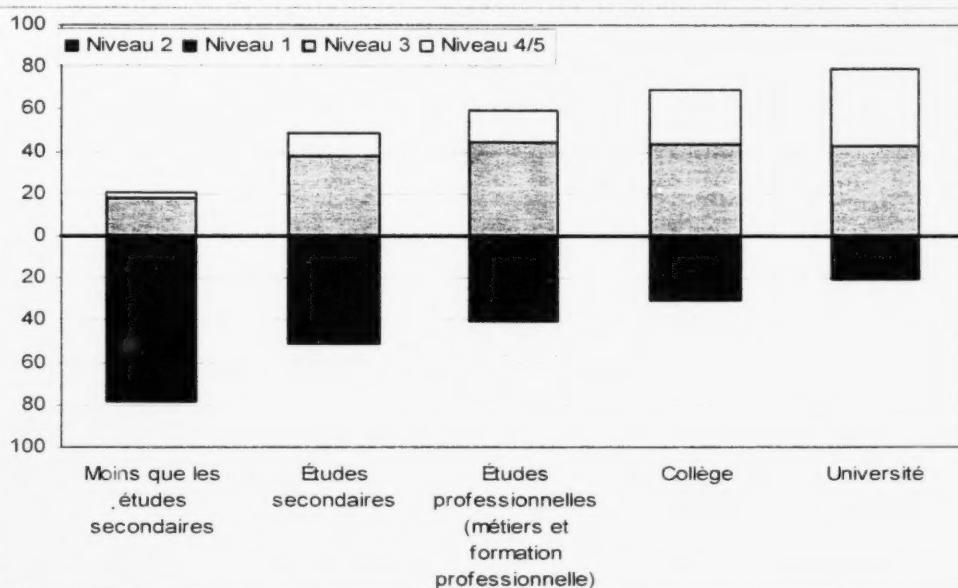
Des diplômés d'université n'ont pas atteint le niveau 3 souhaité

Dans notre examen de la documentation relative à l'enquête internationale, nous avons trouvé particulièrement intéressante l'analyse qui suit. La boîte 8 montre qu'une meilleure scolarisation est liée à de meilleurs résultats en compréhension de textes suivis. En d'autres termes, les résultats de l'enquête internationale montrent que, au Canada, environ 20 % des diplômés d'université et 50 % des diplômés de l'école secondaire ne possèdent pas les compétences nécessaires pour le monde d'aujourd'hui.

8

Une meilleure scolarisation est liée à de meilleurs résultats en compréhension de textes suivis

Niveaux à l'échelle des textes suivis selon le niveau de scolarité, population de 26 à 65 ans, Canada, 2003



Source : EIACA de 2003 - Principales données de recherche, présenté par Satya Brink, Ph.D., directrice, Recherche nationale en politique sur l'apprentissage, Direction de la politique sur l'apprentissage, novembre 2005.

Suite à la page suivante

Renseignements généraux – L'enquête internationale, suite

7 Résultats d'une enquête internationale de 2003 - Comparaison nationale des résultats moyens en littératie obtenus par les provinces et les territoires				
	Compréhension de textes suivis	Compréhension de textes schématiques	Numératie	Résolution de problèmes
Moyenne canadienne	281	281	272	274
Résultats supérieurs à la moyenne	Yukon (296) Saskatchewan (294) Alberta (289) C.-B. (288)	Saskatchewan (294) Yukon (293) Alberta (290) C.-B. (290)	Saskatchewan (284) Yukon (283) Alberta (281) C.-B. (279)	Yukon (285) Saskatchewan (284) Alberta (281) C.-B. (281)
	Nouvelle-Écosse (286) Manitoba (283) Î.-P.-É. (282) T.N.-O. (280) Ontario (279)	Nouvelle-Écosse (284) Manitoba (283) T.N.-O. (280) Î.-P.-É. (281) Ontario (279)	Nouvelle-Écosse (272) Manitoba (271) Ontario (270) Î.-P.-É. (269) Québec (269)	Nouvelle-Écosse (276) Manitoba (275) Î.-P.-É. (271) Ontario (271) Québec (271)
Résultats inférieurs à la moyenne	Québec (275) Nouveau-Brunswick (273) T.-N.-L. (271) Nunavut (232)	Québec (273) Nouveau-Brunswick (270) T.-N.-L. (269) Nunavut (234)	Nouveau-Brunswick (262) T.-N.-L. (257) Nunavut (220)	Nouveau-Brunswick (265) T.-N.-L. (262) Nunavut (227)
Remarque : (Les chiffres entre parenthèses) représentent les résultats moyens obtenus par les personnes de 16 à 65 ans.				
Sources : <i>EIACA de 2003 - Principales données de recherche</i> , présenté par Satya Brink, Ph.D., directrice, Recherche nationale en politique sur l'apprentissage, Direction de la politique sur l'apprentissage, novembre 2005.				

Suite à la page suivante

Renseignements généraux - L'enquête internationale, suite

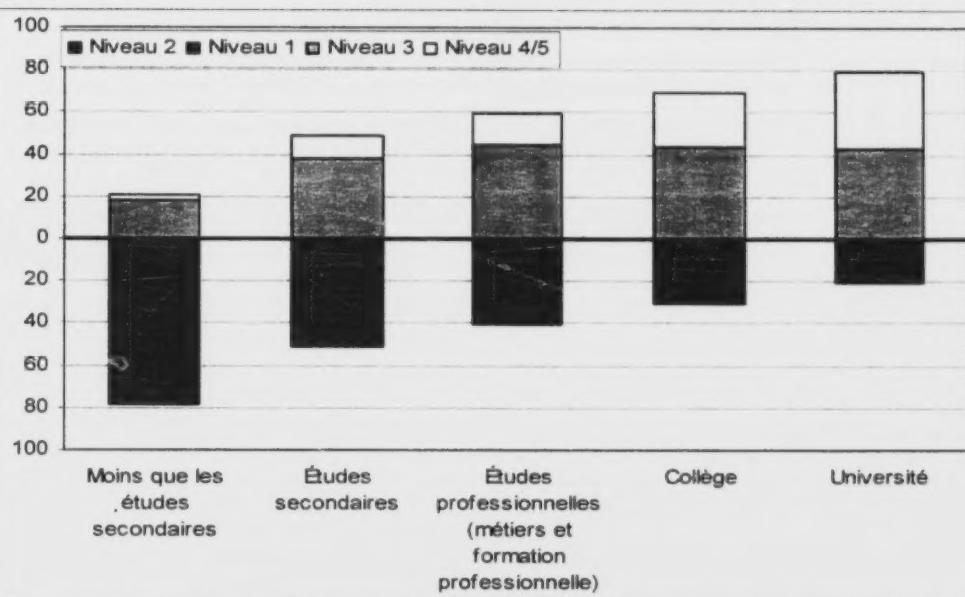
**Dès diplômés
d'université
n'ont pas
atteint le
niveau 3
souhaité**

Dans notre examen de la documentation relative à l'enquête internationale, nous avons trouvé particulièrement intéressante l'analyse qui suit. La boîte 8 montre qu'une meilleure scolarisation est liée à de meilleurs résultats en compréhension de textes suivis. En d'autres termes, les résultats de l'enquête internationale montrent que, au Canada, environ 20 % des diplômés d'université et 50 % des diplômés de l'école secondaire ne possèdent pas les compétences nécessaires pour le monde d'aujourd'hui.

8

Une meilleure scolarisation est liée à de meilleurs résultats en compréhension de textes suivis

Niveaux à l'échelle des textes suivis selon le niveau de scolarité, population de 26 à 65 ans, Canada, 2003



Source : *EIACA de 2003 - Principales données de recherche*, présenté par Satya Brink, Ph.D., directrice, Recherche nationale en politique sur l'apprentissage, Direction de la politique sur l'apprentissage, novembre 2005.

Suite à la page suivante

Renseignements généraux – L'enquête internationale, suite

Résultats similaires 10 ans plus tard

Les résultats de 2003 sont similaires à celles de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes de 1994, la première enquête comparative à l'échelle internationale sur les compétences des adultes (**boîte 9**).

9 Peu de changement dans le niveau de littératie entre 1994 et 2003

« Ces conclusions sont similaires à celles de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes de 1994, la première enquête comparative à l'échelle internationale sur les compétences des adultes. Contrairement aux attentes, on a noté peu d'améliorations dans le cadre de l'EIACA de 2003 des compétences globales en littératie des adultes canadiens depuis qu'ils ont été évalués, il y a une décennie. Au cours des deux périodes, deux adultes sur cinq âgés de 16 à 65 ans ont obtenu un score inférieur au niveau 3 de l'échelle des textes suivis.

On s'attendait à des améliorations de performance en littératie à l'échelle nationale dans le cadre de l'EIACA. Ces attentes étaient fondées sur plusieurs facteurs, y compris le départ probable à la retraite des travailleurs plus âgés et moins scolarisés, la tendance des nouveaux immigrants à être plus scolarisés, et l'augmentation de la proportion de la population née au Canada ayant fait des études postsecondaires.

Il est de toute évidence important de comprendre pourquoi l'amélioration attendue des compétences en littératie ne s'est pas produite, mais les réponses ne sont pas simples... »

Source : Statistique Canada, *Le Quotidien*, le mercredi 9 novembre 2005, catalogue n° 11-001-XIF, ISSN 0827-0465.

Renseignements généraux – L'enquête internationale, suite

Résultats similaires 10 ans plus tard

Les résultats de 2003 sont similaires à celles de l'Enquête internationale sur l'alphanétisation des adultes de 1994, la première enquête comparative à l'échelle internationale sur les compétences des adultes (**boîte 9**).

9

Peu de changement dans le niveau de littératie entre 1994 et 2003

« Ces conclusions sont similaires à celles de l'Enquête internationale sur l'alphanétisation des adultes de 1994, la première enquête comparative à l'échelle internationale sur les compétences des adultes. Contrairement aux attentes, on a noté peu d'améliorations dans le cadre de l'EIACA de 2003 des compétences globales en littératie des adultes canadiens depuis qu'ils ont été évalués, il y a une décennie. Au cours des deux périodes, deux adultes sur cinq âgés de 16 à 65 ans ont obtenu un score inférieur au niveau 3 de l'échelle des textes suivis.

On s'attendait à des améliorations de performance en littératie à l'échelle nationale dans le cadre de l'EIACA. Ces attentes étaient fondées sur plusieurs facteurs, y compris le départ probable à la retraite des travailleurs plus âgés et moins scolarisés, la tendance des nouveaux immigrants à être plus scolarisés, et l'augmentation de la proportion de la population née au Canada ayant fait des études postsecondaires.

Il est de toute évidence important de comprendre pourquoi l'amélioration attendue des compétences en littératie ne s'est pas produite, mais les réponses ne sont pas simples... »

Source : Statistique Canada, *Le Quotidien*, le mercredi 9 novembre 2005, catalogue n° 11-001-XIF, ISSN 0827-0465.

Renseignements généraux – Événements importants

Événements importants

Voici quelques-uns des événements importants ayant trait à l'alphabétisation des adultes au Nouveau-Brunswick. (L'information est tirée de divers documents examinés par notre bureau. Les noms des organismes et les dates n'ont pas été vérifiés.)

Années 1960 – L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) établit la *Journée internationale de l'alphabétisation* en 1965. La journée est célébrée partout dans le monde le 8 septembre de chaque année.

Années 1970 – Formation du *Conseil Laubach* avec des bénévoles de Saint John et de St. Stephen.

Années 1980

- Le **gouvernement fédéral** met sur pied le *Secrétariat national à l'alphabétisation (SNA)*.
- Le **gouvernement provincial** :
 - Effectue une étude dans le but éventuel de réduire le nombre de personnes qui sont analphabètes.
 - Propose les bases d'une approche communautaire pour la prestation d'un programme provincial en alphabétisation.
 - le Collège communautaire crée des postes de coordonnateurs à l'alphabétisation dans ses neuf campus et offre des programmes de recyclage pour les adultes aux niveaux novice, intermédiaire et supérieur.
- Mise sur pied du *Saint John Learning Exchange* (qui offre des programmes de jour et de soir toute l'année), de la *Literacy Coalition of New Brunswick Inc. (NBCL)* et de la *Fédération d'alphabétisation du Nouveau-Brunswick (FANB)*.

Années 1990

- L'Assemblée générale des Nations Unies proclame l'*Année internationale de l'alphabétisation* afin de donner un élan à l'alphabétisation dans le monde et d'attirer l'attention sur le rôle important que la littératie joue dans le développement économique et social des sociétés.
- Le **gouvernement provincial** :
 - Met sur pied le *Conseil consultatif du premier ministre sur l'alphabétisation*, qui produit un *Cadre d'action*.
 - Nomme un *ministre d'État à l'alphabétisation au Nouveau-Brunswick*. Une *Table ronde sur l'alphabétisation* établit une vision de l'alphabétisation pour les cinq prochaines années. À la fin des années 1990, le poste de *ministre d'État à l'alphabétisation* est aboli et la responsabilité passe au ministère de l'Éducation. Le ministre crée le groupe consultatif *Partenaires provinciaux en alphabétisation (PPA)*.
 - Instaure le *Programme communautaire de récupération scolaire (PCRS)* et le programme *Main-d'œuvre compétitive, reconnue et éduquée (MCRE)*.
 - *Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc., Le goût de lire* (programme qui offre des livres gratuits aux nouveau-nés) et le *Collège Frontière* sont établis au Nouveau-Brunswick.
 - L'*Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes (EIAA)* a lieu en 1994.
- **2000** - Le **gouvernement provincial** déclare que la *Journée provinciale de l'alphabétisation* sera célébrée chaque année.
- **2003** - L'*Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes (EIACA)* a lieu.
- **2004** - Le *Conseil de la fédération* crée un prix annuel pour reconnaître l'excellence en alphabétisation dans chaque province et territoire.

Suite à la page suivante

Renseignements généraux - Événements importants, suite

Événements importants, suite

2004 - Le **gouvernement provincial** regroupe les mesures de soutien de l'alphabétisation des adultes dans un ministère, à la *Direction des services d'alphabétisation pour adultes*. (Les activités importantes des *Services d'alphabétisation pour adultes* sont énumérées plus loin.)

2006 - Le **gouvernement fédéral** réduit le financement de l'alphabétisation.

2007 - Le **gouvernement provincial** nomme un *Comité spécial de l'apprentissage continu* pour faire rapport sur l'état de l'alphabétisation et de la littératie. Il annonce aussi qu'il rendra public une stratégie de l'alphabétisation assortie de cibles audacieuses visant à accroître les niveaux de littératie.

Renseignements généraux - Services d'alphabétisation pour adultes

Rôle du gouvernement

L'importance pour le gouvernement d'avoir un rôle dans le domaine de l'alphabétisation est soulignée dans un rapport présenté aux *Partenaires provinciaux en alphabétisation* (comité consultatif du ministre) en 2002 (**boîte 10**).

10

L'importance pour le gouvernement d'avoir un rôle dans le domaine de l'alphabétisation

Il est important de souligner que le leadership dans le domaine de l'alphabétisation doit provenir du gouvernement. Le stigma rattaché à l'analphabétisme empêche les personnes analphabètes de revendiquer leurs préoccupations et leurs besoins. Les personnes qui souffrent en silence et les familles blessées ont un impact sur notre société, ce qui compromet l'avenir de nos communautés. Les besoins des personnes analphabètes doivent être supportés par les personnes qui sont dans une position de faire une différence (champions d'une cause) et d'initier des engagements à long terme pour l'alphabétisation.

Source : *Évaluation intégrale des besoins de formation en alphabétisation au Nouveau-Brunswick, octobre 2002, page 58.*

Services d'alphabétisation pour adultes

- La Direction des services d'alphabétisation pour adultes est responsable de « l'appui à l'avancement des Services d'alphabétisation pour adultes dans la province. Il lui incombe principalement de coordonner la prestation des services communautaires d'alphabétisation des adultes en offrant gratuitement à ceux-ci une panoplie de possibilités d'apprentissage en alphabétisation dans les deux langues officielles, en collaboration avec le secteur privé, les collectivités et Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc., un organisme à but non lucratif. » En 2006-2007, le programme a financé « cent vingt cours du Programme communautaire d'apprentissage pour adultes (PCAA), auxquels plus de 1 200 apprenants et apprenantes ont participé ». ¹²
- La Direction des services d'alphabétisation pour adultes du ministère compte 16 membres du personnel, composé de coordonnateurs à l'alphabétisation des adultes (qui travaillent dans neuf régions de la province afin de coordonner la prestation des services communautaires d'alphabétisation pour adultes) et du personnel au bureau central qui gère le programme.
- D'autres renseignements sont fournis sur le site Web du ministère à l'adresse <http://www.gnb.ca/0105/index-f.asp>.

Suite à la page suivante

¹² Rapport annuel 2006-2007 du ministère, pages 12 et 15.

Renseignements généraux - Services d'alphabétisation pour adultes, suite

Activités importantes (Services d'alphabétisation pour adultes)

En avril 2004, le gouvernement regroupe les différentes composantes du soutien de l'alphabétisation des adultes au sein d'un seul ministère. Certaines des activités importantes des Services d'alphabétisation pour adultes qui ont eu lieu depuis 2004 sont énumérées ci-dessous. Outre les activités énumérées, chaque année, le ministère accroît la sensibilisation du public en célébrant la Journée provinciale de l'alphabétisation en avril et la Journée internationale de l'alphabétisation en septembre. De plus, chaque année, le ministère participe à la présentation du « Prix d'alphabétisation du Conseil de la fédération pour reconnaître les contributions exceptionnelles, les pratiques novatrices et l'excellence en alphabétisation ».¹³

- [Traduction.] « Des changements considérables ont été apportés au modèle de prestation des services communautaires d'alphabétisation pour adultes, maintenant connu sous le nom de Programme communautaire d'apprentissage pour adultes (PCAA). La subvention de base a été augmentée pour couvrir les augmentations dans le taux de rémunération des enseignants et fournir des fonds pour les frais reliés aux salles de classe et au programme. Les collectivités doivent maintenir fournir les locaux comme contribution au programme. Des dates communes pour le début et la fin des cours ont été instaurées, de même que des normes de qualité concernant l'enseignement et l'environnement d'apprentissage. »¹⁴
- Mise en œuvre d'une nouvelle structure : [Traduction.] « Chaque salle de classe du PCAA était gérée par un comité local, qui a été remplacé par un comité régional. » Il y a 12 comités régionaux dans la province.¹⁵
- Les salles de classe du PCAA ont reçu des ordinateurs et l'accès à Internet.
- Publication en décembre 2005 du document *L'Énoncé de politique sur l'enseignement aux adultes et l'apprentissage continu*, le plan de 10 ans du gouvernement alors en poste pour l'enseignement aux adultes et à l'apprentissage continu.

Suite à la page suivante

¹³ www.councilofthefederation.ca – *Le Conseil de la fédération* – Initiatives clés - Prix d'alphabétisation.

¹⁴ Information fournie par le ministère.

¹⁵ Information fournie par le ministère.

Renseignements généraux - Services d'alphabétisation pour adultes, suite

Activités importantes (Services d'alphabétisation pour adultes), suite

- Intégration aux cours du PCAA de l'environnement d'apprentissage en ligne en alphabétisation AlphaRoute pour les personnes ayant un faible niveau de lecture.
 - Le Programme de compétences essentielles au travail a été mis à l'essai et sera élaboré plus en détail. Ce programme permet à la personne d'obtenir plus rapidement un certificat d'études grâce à l'évaluation et à la reconnaissance des acquis (ERA), à l'acquisition de compétences relatives à l'employabilité et à un stage en milieu de travail.
 - Le PCAA et le programme des centres d'accès communautaire sont intégrés afin d'améliorer l'accessibilité à un plus grand nombre d'options en matière d'apprentissage et d'aider les adultes à acquérir les compétences dont ils ont besoin pour faire la transition vers une économie axée sur le savoir. L'intégration englobera aussi le nouveau programme d'études du Programme de compétences essentielles au travail.
 - Soutien de deux programmes d'alphabétisation pour personnes sourdes à Bathurst et à Saint John.
 - Mise en œuvre d'un système de gestion de l'information en ligne pour suivre l'inscription et les progrès des apprenants du PCAA.
-

Renseignements généraux - Financement

Financement

Le budget annuel des Services d'alphabétisation pour adultes était de 3,4 millions de dollars en 2006-2007.¹⁶ La boîte 11 présente les dépenses réelles pour la même période. En plus d'accorder des subventions, le ministère fournit du soutien à l'alphabétisation des adultes sous la forme de postes de coordonnateur à l'alphabétisation dans les régions, de perfectionnement professionnel pour les enseignants en alphabétisation et de gestion de programme. Il fournit aussi des ordinateurs, l'accès Internet et des manuels pour les cours.

11 Financement des Services d'alphabétisation pour adultes	
Subventions	2 076 000 \$
Membres du personnel et frais reliés à l'administration	991 000 \$
Ordinateurs et fournitures connexes	245 000 \$
Manuels et autres documents	81 000 \$
Financement total	3 393 000 \$
Remarque : Des subventions sont accordées aux organismes à but non lucratif pour offrir des services d'alphabétisation aux adultes gratuitement dans les deux langues officielles. <i>Alphabétisation Nouveau-Brunswick Inc.</i> a reçu des subventions se chiffrant au total à 1 948 000 \$.	
Source : Système d'information financière de la province.	

¹⁶ Gouvernement du Nouveau-Brunswick, *Budget principal 2006-2007*, mars 2006, page 151.

Renseignements généraux - Financement

Financement

Le budget annuel des Services d'alphabétisation pour adultes était de 3,4 millions de dollars en 2006-2007.¹⁶ La boîte 11 présente les dépenses réelles pour la même période. En plus d'accorder des subventions, le ministère fournit du soutien à l'alphabétisation des adultes sous la forme de postes de coordonnateur à l'alphabétisation dans les régions, de perfectionnement professionnel pour les enseignants en alphabétisation et de gestion de programme. Il fournit aussi des ordinateurs, l'accès Internet et des manuels pour les cours.

11 Financement des Services d'alphabétisation pour adultes	
Subventions	2 076 000 \$
Membres du personnel et frais reliés à l'administration	991 000 \$
Ordinateurs et fournitures connexes	245 000 \$
Manuels et autres documents	81 000 \$
Financement total	3 393 000 \$
Remarque : Des subventions sont accordées aux organismes à but non lucratif pour offrir des services d'alphabétisation aux adultes gratuitement dans les deux langues officielles. <i>Alphabétisation Nouveau-Brunswick Inc.</i> a reçu des subventions se chiffrant au total à 1 948 000 \$.	
Source : Système d'information financière de la province.	

¹⁶ Gouvernement du Nouveau-Brunswick, *Budget principal 2006-2007*, mars 2006, page 151.

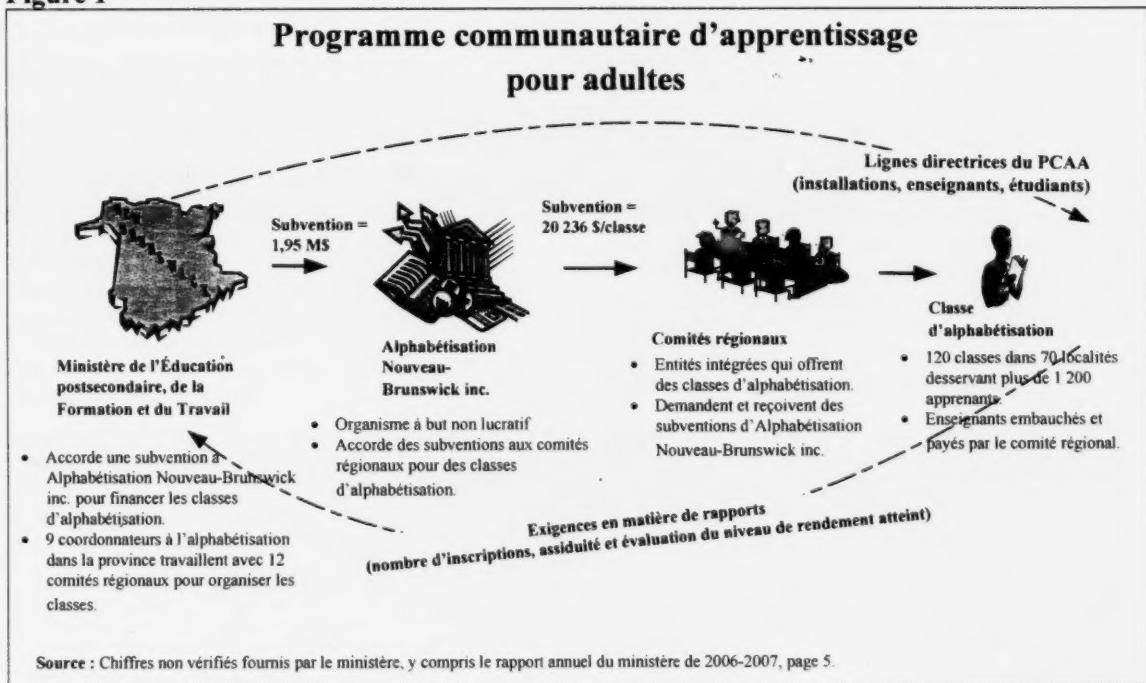
Renseignements généraux - Programme communautaire d'apprentissage pour adultes

Objectif du PCAA

Le Programme communautaire d'apprentissage pour adultes (PCAA) offre des cours gratuits en anglais et en français aux apprenants adultes de 18 ans et plus. Il offre des services pédagogiques de la 1^{re} à la 9^e année ainsi qu'une préparation à l'examen du GED. Le programme d'études et l'évaluation sont normalisés et permettent à la personne de poursuivre ses études; de plus le programme est personnalisé pour répondre aux besoins individuels des apprenants.

Le Programme communautaire d'apprentissage pour adultes (PCAA) a pour objectif d'améliorer les niveaux d'alphabétisation dans la province et de permettre aux adultes de s'instruire dans leur propre communauté. Pour atteindre ce but, un partenariat a été établi avec Alphabétisation Nouveau-Brunswick Inc. et les secteurs bénévole et privé dans les communautés de la province.¹⁷ La figure 1 donne un aperçu du programme.

Figure 1



Suite à la page suivante

¹⁷ <http://www.gnb.ca/0005/index-f.asp> – Alphabétisation pour adultes – Programmes.

Renseignements généraux - Programme communautaire d'apprentissage pour adultes, suite

Apprenants du PCAA

Le profil des apprenants inscrits au PCAA en 2004-2005 est présenté dans la boîte 12.

12

Profil des apprenants inscrits au PCAA

- 56 % des apprenants étaient des femmes et 44 %, des hommes.
- L'âge moyen des apprenants était de 36 ans, et la répartition par âge était la suivante :
 - 32 % avaient moins de 25 ans
 - 20 % étaient âgés de 25 à 34 ans
 - 23 % étaient âgés de 35 à 44 ans
 - 15 % étaient âgés de 45 à 54 ans
 - 10 % avaient plus de 54 ans.
- La distribution selon les niveaux d'apprentissage était la suivante :
 - 35 % se situaient de la 1^{re} à la 6^e année
 - 34 % se situaient de la 7^e à la 9^e année
 - 31 % tentaient d'obtenir leur GED
- 60 % des participants suivaient des cours pour améliorer leur employabilité, obtenir leur GED ou acquérir les compétences nécessaires pour poursuivre leur formation.

Remarque : Les chiffres sont pour l'exercice 2004-2005.

Source : <http://www.gnb.ca/0005/index-f.asp> – Alphabétisation pour adultes – Programmes.

Renseignements généraux – Les partenaires du ministère

Les partenaires du ministère

La Direction des services d'alphabétisation pour adultes travaille avec plusieurs partenaires pour soutenir l'alphabétisation des adultes (**boîte 13**).

13

Le ministère travaille avec plusieurs partenaires

Partenaires provinciaux en alphabétisation

Groupe consultatif du ministre dont le mandat est d'élaborer une stratégie efficace pour guider l'initiative globale du gouvernement provincial en matière d'alphabétisation.¹⁸

Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.

Organisme à but non lucratif qui travaille en partenariat avec le ministère et des comités d'alphabétisation bénévoles régionaux pour organiser des classes d'alphabétisation.

Comités d'alphabétisation régionaux

Organisations bénévoles financées par *Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.* qui travaillent en collaboration avec le ministère pour donner des cours d'alphabétisation aux adultes.

CALP Adult Literacy Network

Enseignants en alphabétisation d'expression anglaise.

New Brunswick Learners Network

Apprenants d'expression anglaise.

Literacy Coalition of New Brunswick Ltd.

Organisme à but non lucratif formé en 1988 pour réaliser des projets de recherche en alphabétisation, améliorer l'accès et l'approche, améliorer la coordination et l'échange d'information, accroître la sensibilisation du public et élaborer de nouvelles ressources d'apprentissage.

Remarques :

- Seuls les partenaires principaux du ministère sont énumérés ci-dessus. L'*Énoncé de politique sur l'enseignement aux adultes et l'apprentissage continu* fournit aussi une liste des communautés et des employeurs qui sont partenaires.
- De nombreux autres organismes contribuent à l'alphabétisation des adultes, dont des fournisseurs de services qui offrent des programmes d'alphabétisation pour adultes (par exemple, le *Saint John Learning Exchange* et le *Collège Frontière*) et des groupes nationaux (par exemple, le *Movement for Canadian Literacy*, *La Fédération canadienne pour l'alphabétisation en français* et la *National Indigenous Literacy Association*).

Source : Information fournie par le ministère.

Laubach Literacy NB

Organisme bénévole à but non lucratif comprenant 14 conseils d'alphabétisation dans la province. Les tuteurs utilisent la méthode « Each One Teach One » et d'autres méthodes innovatrices pour aider les adultes à acquérir de meilleures compétences en littératie. Les services sont gratuits et confidentiels.¹⁹

La Fédération d'alphabétisation du Nouveau-Brunswick (FANB)

Groupe de défense et d'action bénévole comprenant 16 conseils régionaux d'alphabétisation qui font de la sensibilisation à l'alphabétisation dans les régions. La fédération est une voix importante de l'alphabétisation auprès des francophones du Nouveau-Brunswick.

La Base de données en alphabétisation des adultes (BDAA)²⁰

reçoit pour soutenir son mandat des fonds d'un large éventail de sources, y compris le gouvernement du Nouveau-Brunswick (depuis 1995). Le mandat de la BDAA est le suivant :

- aider tous les organismes d'alphabétisation en offrant un accès convivial et universel à de l'information, des ressources et des services en alphabétisation qui sauront leur être profitables;
- aider à créer des communautés nationales et régionales d'alphabétisation; et
- aider les organismes d'alphabétisation du pays à sentir qu'ils font partie de ces communautés.

¹⁸ Partenaires provinciaux en alphabétisation – Mandat (fourni par le ministère).

¹⁹ Information fournie par le ministère.

²⁰ <http://www.nald.ca> - BDAA – Évaluation de la BDAA 2002.

Renseignements généraux - Programme communautaire d'apprentissage pour adultes, suite

Apprenants du PCAA

Le profil des apprenants inscrits au PCAA en 2004-2005 est présenté dans la boîte 12.

12

Profil des apprenants inscrits au PCAA

- 56 % des apprenants étaient des femmes et 44 %, des hommes.
- L'âge moyen des apprenants était de 36 ans, et la répartition par âge était la suivante :
 - 32 % avaient moins de 25 ans
 - 20 % étaient âgés de 25 à 34 ans
 - 23 % étaient âgés de 35 à 44 ans
 - 15 % étaient âgés de 45 à 54 ans
 - 10 % avaient plus de 54 ans.
- La distribution selon les niveaux d'apprentissage était la suivante :
 - 35 % se situaient de la 1^{re} à la 6^e année
 - 34 % se situaient de la 7^e à la 9^e année
 - 31 % tentaient d'obtenir leur GED
- 60 % des participants suivaient des cours pour améliorer leur employabilité, obtenir leur GED ou acquérir les compétences nécessaires pour poursuivre leur formation.

Remarque : Les chiffres sont pour l'exercice 2004-2005.

Source : <http://www.gnb.ca/0005/index-f.asp> – Alphabétisation pour adultes – Programmes.

Renseignements généraux – Les partenaires du ministère

Les partenaires du ministère La Direction des services d'alphabétisation pour adultes travaille avec plusieurs partenaires pour soutenir l'alphabétisation des adultes (**boîte 13**).

13 Le ministère travaille avec plusieurs partenaires

Partenaires provinciaux en alphabétisation

Groupe consultatif du ministre dont le mandat est d'élaborer une stratégie efficace pour guider l'initiative globale du gouvernement provincial en matière d'alphabétisation.¹⁸

Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.

Organisme à but non lucratif qui travaille en partenariat avec le ministère et des comités d'alphabétisation bénévoles régionaux pour organiser des classes d'alphabétisation.

Comités d'alphabétisation régionaux

Organisations bénévoles financées par *Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.* qui travaillent en collaboration avec le ministère pour donner des cours d'alphabétisation aux adultes.

CALP Adult Literacy Network

Enseignants en alphabétisation d'expression anglaise.

New Brunswick Learners Network

Apprenants d'expression anglaise.

Literacy Coalition of New Brunswick Ltd.

Organisme à but non lucratif formé en 1988 pour réaliser des projets de recherche en alphabétisation, améliorer l'accès et l'approche, améliorer la coordination et l'échange d'information, accroître la sensibilisation du public et élaborer de nouvelles ressources d'apprentissage.

Laubach Literacy NB

Organisme bénévole à but non lucratif comprenant 14 conseils d'alphabétisation dans la province. Les tuteurs utilisent la méthode « Each One Teach One » et d'autres méthodes innovatrices pour aider les adultes à acquérir de meilleures compétences en littératie. Les services sont gratuits et confidentiels.¹⁹

La Fédération d'alphabétisation du Nouveau-Brunswick (FANB)

Groupe de défense et d'action bénévole comprenant 16 conseils régionaux d'alphabétisation qui font de la sensibilisation à l'alphabétisation dans les régions. La fédération est une voix importante de l'alphabétisation auprès des francophones du Nouveau-Brunswick.

La Base de données en alphabétisation des adultes (BDAA)²⁰

reçoit pour soutenir son mandat des fonds d'un large éventail de sources, y compris le gouvernement du Nouveau-Brunswick (depuis 1995). Le mandat de la BDAA est le suivant :

- aider tous les organismes d'alphabétisation en offrant un accès convivial et universel à de l'information, des ressources et des services en alphabétisation qui sauront leur être profitables;
- aider à créer des communautés nationales et régionales d'alphabétisation; et
- aider les organismes d'alphabétisation du pays à sentir qu'ils font partie de ces communautés.

Remarques :

- Seuls les partenaires principaux du ministère sont énumérés ci-dessus. L'*Énoncé de politique sur l'enseignement aux adultes et l'apprentissage continu* fournit aussi une liste des communautés et des employeurs qui sont partenaires.
- De nombreux autres organismes contribuent à l'alphabétisation des adultes, dont des fournisseurs de services qui offrent des programmes d'alphabétisation pour adultes (par exemple, le *Saint John Learning Exchange* et le *Collège Frontière*) et des groupes nationaux (par exemple, le *Movement for Canadian Literacy*, *La Fédération canadienne pour l'alphabétisation en français* et la *National Indigenous Literacy Association*).

Source : Information fournie par le ministère.

¹⁸ Partenaires provinciaux en alphabétisation – Mandat (fourni par le ministère).

¹⁹ Information fournie par le ministère.

²⁰ <http://www.nald.ca> - BDAA – Évaluation de la BDAA 2002.

Objectifs, observations et conclusions

Dans cette section

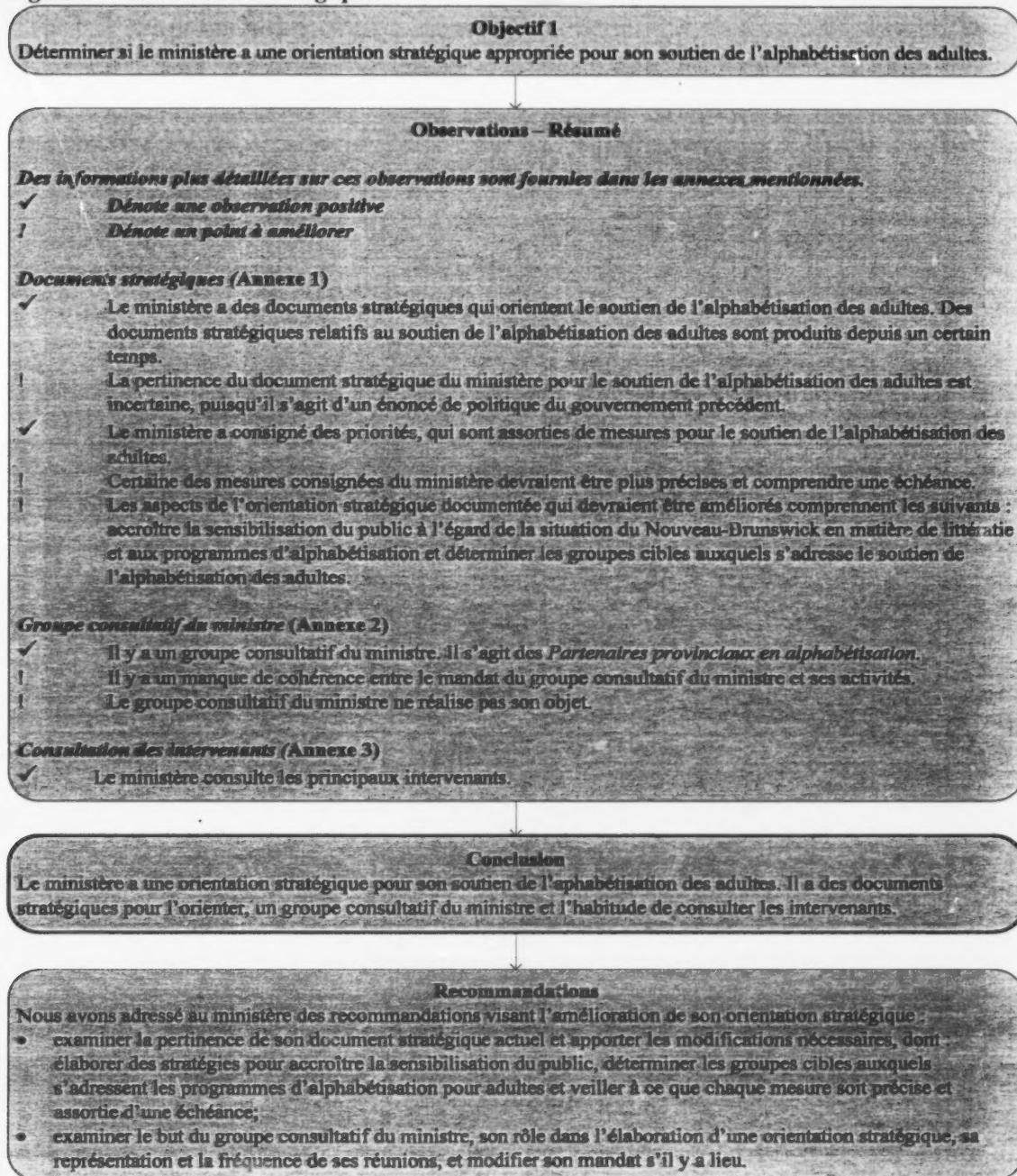
Cette section présente nos observations et nos conclusions pour chacun de nos quatre objectifs. La section traite des sujets suivants :

- Orientation stratégique (**figure 2**)
- Mécanismes de contrôle (**figure 3**)
- Mesure des résultats (**figure 4**)
- Présentation de l'information sur le rendement (**figure 5**)

Suite à la page suivante

Objectifs, observations et conclusions, suite

Figure 2 - Orientation stratégique



Suite à la page suivante

Objectifs, observations et conclusions, suite

Figure 2 - Orientation stratégique

Objectif 1

Déterminer si le ministère a une orientation stratégique appropriée pour son soutien de l'alphabétisation des adultes.

Observations – Résumé

Des informations plus détaillées sur ces observations sont fournies dans les annexes mentionnées.

- ✓ *Dénote une observation positive*
- ! *Dénote un point à améliorer*

Documents stratégiques (Annexe 1)

- ✓ Le ministère a des documents stratégiques qui orientent le soutien de l'alphabétisation des adultes. Des documents stratégiques relatifs au soutien de l'alphabétisation des adultes sont produits depuis un certain temps.
- ! La pertinence du document stratégique du ministère pour le soutien de l'alphabétisation des adultes est incertaine, puisqu'il s'agit d'un énoncé de politique du gouvernement précédent.
- ✓ Le ministère a consigné des priorités, qui sont assorties de mesures pour le soutien de l'alphabétisation des adultes.
- ! Certaines mesures consignées du ministère devraient être plus précises et comprendre une échéance.
- ! Les aspects de l'orientation stratégique documentée qui devraient être améliorés comprennent les suivants : accroître la sensibilisation du public à l'égard de la situation du Nouveau-Brunswick en matière de littératie et aux programmes d'alphabétisation et déterminer les groupes cibles auxquels s'adresse le soutien de l'alphabétisation des adultes.

Groupe consultatif du ministre (Annexe 2)

- ✓ Il y a un groupe consultatif du ministre. Il s'agit des *Partenaires provinciaux en alphabétisation*.
- ! Il y a un manque de cohérence entre le mandat du groupe consultatif du ministre et ses activités.
- ! Le groupe consultatif du ministre ne réalise pas son objet.

Consultation des intervenants (Annexe 3)

- ✓ Le ministère consulte les principaux intervenants.

Conclusion

Le ministère a une orientation stratégique pour son soutien de l'alphabétisation des adultes. Il a des documents stratégiques pour l'orienter, un groupe consultatif du ministre et l'habitude de consulter les intervenants.

Recommandations

Nous avons adressé au ministère des recommandations visant l'amélioration de son orientation stratégique :

- examiner la pertinence de son document stratégique actuel et apporter les modifications nécessaires, dont : élaborer des stratégies pour accroître la sensibilisation du public, déterminer les groupes cibles auxquels s'adressent les programmes d'alphabétisation pour adultes et veiller à ce que chaque mesure soit précise et assortie d'une échéance;
- examiner le but du groupe consultatif du ministre, son rôle dans l'élaboration d'une orientation stratégique, sa représentation et la fréquence de ses réunions, et modifier son mandat s'il y a lieu.

Suite à la page suivante

Objectifs, observations et conclusions, suite

Figure 3 - Mécanismes de contrôle

Objectif 2
Déterminer si le ministère a des mécanismes de contrôle appropriés pour son soutien de l'alphabétisation des adultes.

Observations-Résumé

Des informations plus détaillées sur ces observations sont fournies dans les annexes mentionnées.

- ✓ Dénote une observation positive
- ! Dénote un point à améliorer

Ententes de subvention (Annexe 4)

- ! Le ministère accorde des subventions sans signer d'entente par écrit avec le bénéficiaire de la subvention.

Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc. (Annexe 5)

- ! Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc. ne remplit plus l'objectif pour lequel il a été établi. Son objet et sa fonction ne sont plus clairs.
- ! Il y a un manque de cohérence entre les règlements administratifs et les activités d'Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc. Nous nous interrogeons sur la relation du ministère avec l'organisme.

Documentation du PCAA (Annexe 6)

- ✓ Le ministère a des documents utiles pour le Programme communautaire d'apprentissage pour adultes.

Surveillance du PCAA (Annexe 6)

- ✓ La responsabilité de surveiller le Programme communautaire d'apprentissage pour adultes a été confiée aux coordonnateurs régionaux à l'alphabétisation.
- ! Une méthode cohérente n'a pas été élaborée pour la surveillance du Programme communautaire d'apprentissage pour adultes et la présentation des résultats au bureau central.

Conclusion

Le ministère n'a pas de mécanismes de contrôle appropriés pour son soutien de l'alphabétisation des adultes. Des ententes écrites avec les bénéficiaires de subventions sont nécessaires afin de veiller à ce que les fonds soient utilisés aux fins prévues. Tandis que le ministère a des documents utiles pour le Programme communautaire d'apprentissage pour adultes, des méthodes de surveillance et de rapport cohérentes sont nécessaires pour assurer la prestation uniforme de classes d'alphabétisation efficaces et faire en sorte que le bureau central reçoive de l'information pertinente.

Recommandations

Nous avons adressé au ministère des recommandations visant l'amélioration de ses mécanismes de contrôle :

- avoir des ententes écrites signées avec les bénéficiaires de subventions;
- élaborer et consigner par écrit des méthodes pour la surveillance des lignes directrices et la présentation des résultats au bureau central;
- examiner le but de la relation du ministère avec Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc. et apporter les modifications nécessaires.

Suite à la page suivante

Objectifs, observations et conclusions, suite

Figure 4 – Mesure des résultats

Objectif 3

Déterminer si le ministère a des méthodes adéquates pour mesurer les résultats de son soutien de l'alphabétisation des adultes.

Observations-Résumé

Des informations plus détaillées sur ces observations sont fournies dans l' annexe sept.

- ✓ Dénote une observation positive
- / Dénote un point à améliorer

Mesure des résultats

- ✓ Le ministère a pris des mesures en vue de recueillir des informations utiles sur le rendement. Il a mis au point des indicateurs du rendement mesurables et des cibles de 10 ans.
- ✓ Le ministère recueille des données de base pour les indicateurs du rendement.
D'autres indicateurs du rendement devraient être élaborés.

Conclusion

Le ministère n'a pas de méthodes adéquates pour mesurer les résultats de son soutien de l'alphabétisation des adultes. Tandis que le ministère a pris des mesures en vue d'établir un processus de mesure des résultats, d'autres indicateurs du rendement sont nécessaires, de même que des cibles plus opportunes afin que les stratégies et les programmes puissent être modifiés au besoin.

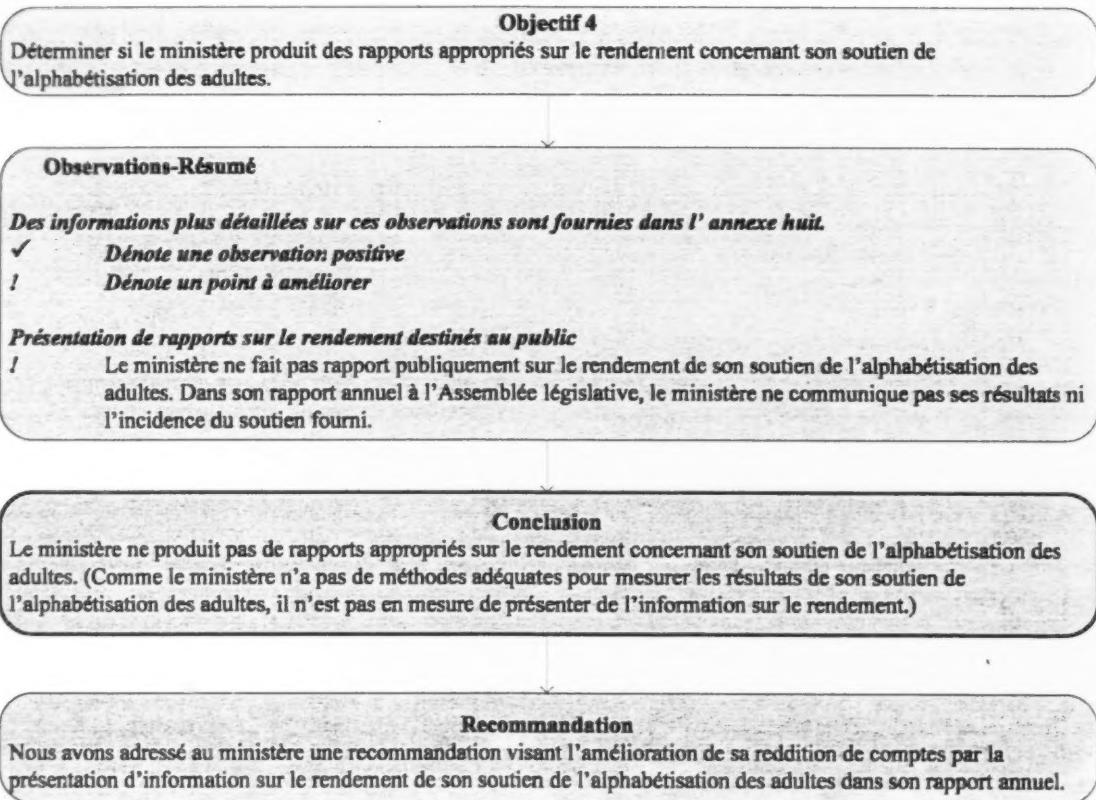
Recommandations

Nous avons recommandé au ministère qu'il mène à terme ses efforts visant à établir des indicateurs du rendement mesurables assortis de cibles, qu'il évalue le rendement et qu'il utilise les résultats pour continuellement améliorer son soutien de l'alphabétisation des adultes.

Suite à la page suivante

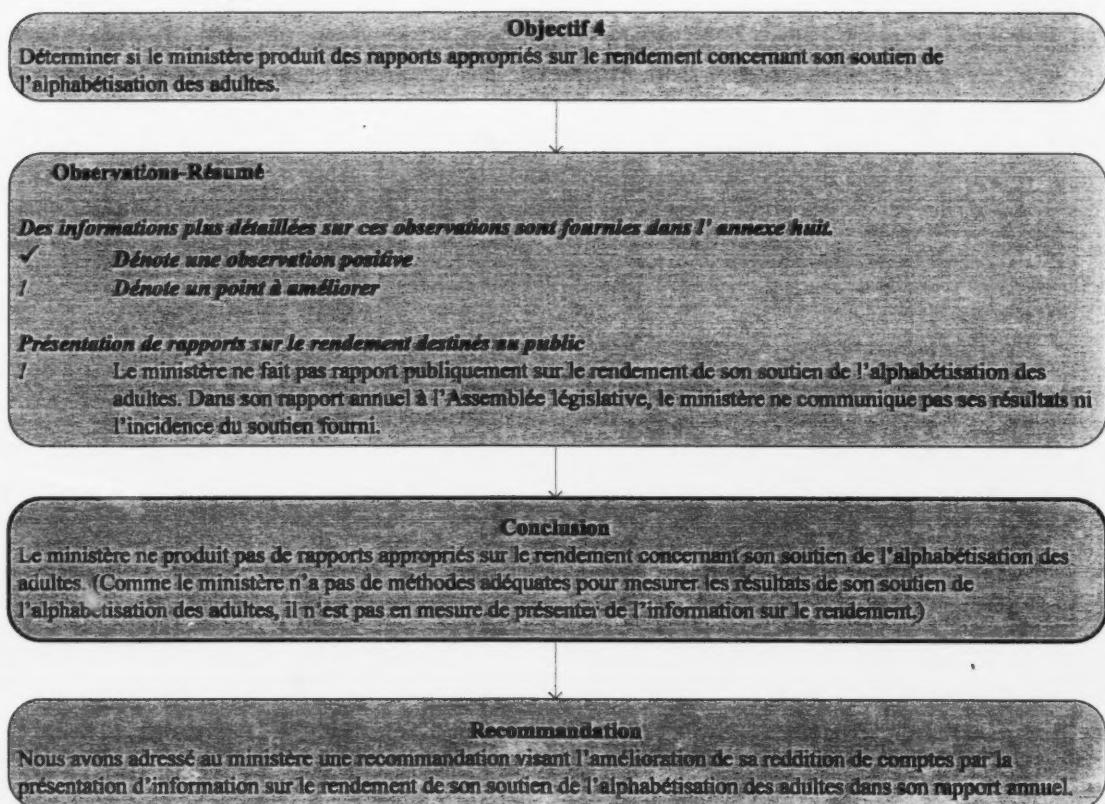
Objectifs, observations et conclusions, suite

Figure 5 – Présentation de l'information sur le rendement



Objectifs, observations et conclusions, suite

Figure 5 – Présentation de l'information sur le rendement



Annexe 1 – Détails sur les documents stratégiques

Dans cette section

Cette section fournit des renseignements additionnels sur les observations présentées précédemment dans le graphique de l'objectif 1 au sujet de l'orientation stratégique pour le soutien de l'alphabétisation des adultes.

La section traite des sujets suivants :

- Documents stratégiques
- *Plan stratégique 2005 – 2008 du ministère*
- *Énoncé de politique sur l'enseignement aux adultes et l'apprentissage continu de la division*
- But et cibles de l'*Énoncé de politique*
- Objectifs de l'*Énoncé de politique*
- Priorités et mesures de l'*Énoncé de politique*
- Autres questions stratégiques
- Recommandations

Suite à la page suivante

Annexe 1 – Détails sur les documents stratégiques, suite

Documents stratégiques

Le ministère a des documents stratégiques qui orientent le soutien de l'alphabétisation des adultes. Ces documents sont :

- le *Plan stratégique 2005-2008* du ministère, et
- le document *Apprentissage continu : Accès à un enseignement de qualité aux adultes - Énoncé de politique sur l'enseignement aux adultes et l'apprentissage continu* de la division.

Le *Plan stratégique 2005-2008* est le plan stratégique de l'ensemble du ministère.

Le document *Apprentissage continu : Accès à un enseignement de qualité aux adultes - Énoncé de politique sur l'enseignement aux adultes et l'apprentissage continu* est une stratégie particulière pour la Division de l'apprentissage et des compétences pour adultes. Ce document est beaucoup plus détaillé que le plan stratégique du ministère.

Des documents stratégiques relatifs au soutien de l'alphabétisation des adultes sont produits depuis un certain temps. Outre les documents stratégiques actuels du ministère, nous avons aussi examiné un document de 1991 intitulé *Le Conseil consultatif du premier ministre sur l'alphabétisation - Un cadre d'action* et un document de 2002 intitulé *Rapport au gouvernement du Nouveau-Brunswick présenté par les Partenaires provinciaux en alphabétisation.*

Plan stratégique 2005-2008 du ministère

Le *Plan stratégique 2005-2008* du ministère contient cinq objectifs. Chaque objectif est assorti d'indicateurs du rendement. L'objectif portant sur l'alphabétisation des adultes est présenté dans la **boîte 14**.

Suite à la page suivante

Annexe 1 – Détails sur les documents stratégiques, suite

14

Objectif et indicateurs du rendement tirés du *Plan stratégique*

Objectif :

Favoriser l'accès à l'éducation et à la formation des adultes et augmenter les réussites.

Indicateurs du rendement

- I. Augmentation du nombre d'apprenants adultes suivant des cours d'alphabétisation pour la première fois.
- II. Augmentation du pourcentage d'apprenants adultes qui améliorent leurs compétences en matière d'alphabétisation partiellement ou suffisamment pour passer au niveau scolaire suivant dans le cadre d'un programme.
- III. Augmentation du nombre de produits en ligne offerts par le ministère et destinés à l'apprentissage des adultes.
- IV. Augmentation du nombre de personnes qui terminent avec succès leur programme avec le Collège communautaire du Nouveau-Brunswick, leur programme d'apprentissage ou obtiennent leur certificat de compétence.
- V. Augmentation du nombre d'exemptions de cours accordées par le Collège communautaire du Nouveau-Brunswick ou dans le cadre de programmes d'apprentissage et d'obtention de certificats de compétence.

Remarque : L'objectif ci-dessus est l'un des cinq objectifs présentés dans le plan stratégique.

Source : *Plan stratégique 2005-2008* du ministère, mars 2005.

Suite à la page suivante

Annexe 1 – Détails sur les documents stratégiques, suite

L'Énoncé de politique sur l'enseignement aux adultes et l'apprentissage continu de la division

Le document *Apprentissage continu : Accès à un enseignement de qualité aux adultes - Énoncé de politique sur l'enseignement aux adultes et l'apprentissage continu (Énoncé de politique)* est un document stratégique détaillé qui comprend une orientation stratégique pour l'alphabétisation des adultes. Le document présente un but, des cibles sur 10 ans et six objectifs assortis de mesures à prendre. De plus, il définit les croyances, les valeurs, les forces, les défis et les partenaires de l'enseignement aux adultes et de l'apprentissage continu.

La pertinence du document stratégique du ministère pour le soutien de l'alphabétisation des adultes est incertaine, puisqu'il s'agit d'un énoncé de politique du gouvernement précédent. Le document *Apprentissage continu : Accès à un enseignement de qualité aux adultes - Énoncé de politique sur l'enseignement aux adultes et l'apprentissage continu* a été rendu public en décembre 2005 en tant que *Composante du Plan d'apprentissage de qualité - Une pierre angulaire de Vers un meilleur avenir : le plan de prospérité du Nouveau-Brunswick 2002-2012*. En septembre 2006, la province a connu un changement de gouvernement.

Le ministère nous a dit que les programmes se poursuivent et que le nouveau gouvernement a l'intention d'élaborer une nouvelle stratégie. Nous avons aussi noté que, en novembre 2006, le ministre a informé le groupe consultatif du ministre qu'il allait travailler avec le ministre de l'Éducation à l'élaboration d'un plan stratégique en matière d'alphabétisation et de littératie.²¹ De plus, la citation suivante tirée du Discours du trône annonce aussi l'élaboration d'un nouveau document stratégique : « votre gouvernement rendra publique une stratégie d'alphabétisation et de littératie visant à appuyer la réalisation d'objectifs audacieux pour accroître l'alphabétisme nécessaire à l'autosuffisance ». ²²

Suite à la page suivante

²¹ Partenaires provinciaux en alphabétisation – procès-verbal, novembre 2006, page 4.

²² Discours du trône - Deuxième session de la 56^e législature du Nouveau-Brunswick, le 27 novembre 2007, page 12.

Annexe 1 – Détails sur les documents stratégiques, suite

But et cibles de l'Énoncé de politique

« La population du Nouveau-Brunswick adopte l'apprentissage continu et une culture d'apprentissage soutenue » est l'objectif énoncé dans l'*Énoncé de politique*.

Les cibles sur 10 ans qui seront utilisées pour mesurer les succès sont présentées dans le document (**boîte 15**). Alors qu'une des cibles est spécifiquement appelée « Alphabétisation des adultes », d'autres cibles ont trait directement à l'alphabétisation des adultes, par exemple la cible sur le taux de participation des adultes à l'apprentissage et la cible portant sur les participants du Programme communautaire d'apprentissage pour adultes.

Suite à la page suivante

Annexe 1 – Détails sur les documents stratégiques, suite

15 Cibles sur 10 ans de l'Énoncé de politique	
Cibles	Indiquent que
Une culture de l'acquisition continue du savoir	<ul style="list-style-type: none"> Les gens du Nouveau-Brunswick de tous âges valorisent l'apprentissage et l'éducation. Les gens du Nouveau-Brunswick choisissent de poursuivre et de terminer avec succès des études postsecondaires.
Alphabétisation des adultes	<ul style="list-style-type: none"> Les gens du Nouveau-Brunswick reconnaissent que des compétences plus élevées en alphabétisation les aident à participer à part plus entière à la vie de la société et à l'économie axée sur le savoir.
Évaluation et reconnaissance des acquis	<ul style="list-style-type: none"> L'évaluation et la reconnaissance des acquis est un processus qui accroît les possibilités des apprenants adultes. Les transferts de crédit offrent plus de choix et de flexibilité aux Néo-Brunswickois qui souhaitent poursuivre des possibilités d'enseignement postsecondaire.
Compétences relatives à l'employabilité	<ul style="list-style-type: none"> Les gens du Nouveau-Brunswick reconnaissent que les compétences relatives à l'employabilité sont des compétences précieuses.
Service des bibliothèques publiques du Nouveau-Brunswick	<ul style="list-style-type: none"> Le Service des bibliothèques publiques du Nouveau-Brunswick répond aux besoins de la population du Nouveau-Brunswick. Les gens du Nouveau-Brunswick ont accès à des ressources de bibliothèque de qualité afin de poursuivre leurs buts d'apprentissage continu.

Source : Apprentissage continu : Accès à un enseignement de qualité aux adultes - Énoncé de politique sur l'enseignement aux adultes et l'apprentissage continu, décembre 2005, page 21.

Suite à la page suivante

Annexe 1 – Détails sur les documents stratégiques, suite

Objectifs de l'Énoncé de politique

L'*Énoncé de politique* contient six objectifs (**boîte 16**). Alors que chacun de ces six objectifs ont probablement une incidence sur l'alphabétisation et la littératie des adultes, le deuxième objectif porte directement sur l'amélioration des compétences en littératie des adultes.

16 | Objectifs

- I. Accroître les taux de participation à l'enseignement aux adultes et à l'apprentissage continu au Nouveau-Brunswick.
- II. Améliorer les compétences en alphabétisation des adultes au Nouveau-Brunswick.
- III. Accroître les possibilités d'apprentissage et d'emploi grâce à l'utilisation de l'évaluation et reconnaissance des acquis.
- IV. Accroître les opportunités pour les gens du Nouveau-Brunswick grâce à la formation des compétences relatives à l'employabilité et à des services de certification plus développés.
- V. Accroître les possibilités d'apprentissage et de formation pour les adultes actifs.
- VI. Améliorer l'accès aux services des bibliothèques publiques pour soutenir l'apprentissage continu.

Source : *Apprentissage continu : Accès à un enseignement de qualité aux adultes - Énoncé de politique sur l'enseignement aux adultes et l'apprentissage continu*, décembre 2005, page 22.

Priorités et mesures de l'Énoncé de politique

Le ministère a consigné des priorités, qui sont assorties de mesures pour le soutien de l'alphabétisation des adultes. Nous félicitons le ministère pour le caractère détaillé de son document d'orientation stratégique pour l'alphabétisation et la littératie des adultes. En plus de présenter un but et des objectifs, le document comprend aussi des priorités et des mesures à prendre. Pour l'objectif « Améliorer les compétences en alphabétisation des adultes au Nouveau-Brunswick », il y a trois priorités et un total de 23 mesures (**boîte 17**).

Certaines des mesures consignées du ministère devraient être plus précises et comprendre une échéance. Par exemple, la première mesure énoncée, « Élaborer et mettre en place de nouvelles normes de qualité pour soutenir un programme de qualité supérieure d'alphabétisation des adultes; y compris des normes pour l'enseignement, les qualifications des instructeurs, l'évaluation et le compte rendu des résultats et les établissements d'enseignement », est précise, mais elle devrait comporter une échéance. La deuxième mesure énoncée, soit « Encourager le perfectionnement professionnel pour les instructeurs du programme d'alphabétisation », est vague et ne dit pas ce qui sera fait pour les enseignants en alphabétisation ni quand.

À notre avis, l'orientation stratégique du gouvernement provincial pour le soutien de l'alphabétisation des adultes pourrait être améliorée si toutes les mesures étaient énoncées de façon précise et accompagnées d'une échéance.

Suite à la page suivante

Annexe 1 – Détails sur les documents stratégiques, suite

17**Les priorités et les mesures du ministère pour « Améliorer les compétences en alphabétisation des adultes au Nouveau-Brunswick »**

Nous mettrons en place un modèle mis à jour pour une alphabétisation de qualité

Voici certaines des mesures précises que nous allons prendre :

- Élaborer et mettre en place de nouvelles normes de qualité pour soutenir un programme de qualité supérieure d'alphabétisation des adultes; y compris des normes pour l'enseignement, les qualifications des instructeurs, l'évaluation et le compte rendu des résultats et les établissements d'enseignement.
- Encourager le perfectionnement professionnel pour les instructeurs du programme d'alphabétisation.
- Soutenir l'établissement de comités régionaux communautaires d'alphabétisation des adultes pour superviser la prestation des Services d'alphabétisation pour adultes.
- Se concentrer sur les services et la formation axés sur l'apprenant pour améliorer les résultats des apprenants et les encourager à continuer leur apprentissage.
- Continuer à évaluer les outils d'évaluation et d'apprentissage en ligne et les incorporer dans la mise en œuvre du programme.
- Utiliser une approche intégrée de promotion et de prestation des services aux apprenants adultes et de l'alphabétisation des adultes.
- Faciliter la transition des apprenants d'une formation en alphabétisation de type communautaire vers une éducation et une formation plus poussées et un emploi stable.
- Encourager les partenariats entre les organismes de santé et les organisations d'alphabétisation.
- D'ici un an, établir des normes relatives à l'évaluation initiale des apprenants et au placement à leur niveau académique.
- D'ici un an, établir des normes relatives aux programmes d'études, au contenu pédagogique et aux évaluations.
- D'ici deux ans, établir des normes relatives aux qualifications et à l'expérience des enseignants, en utilisant une méthode « fondée sur les compétences ».
- D'ici deux ans, offrir des services d'évaluation en ligne.

Nous chercherons à éléver les niveaux d'alphabétisation des adultes de sorte que les gens du Nouveau-Brunswick puissent prendre une plus grande place au sein de la population active

Voici certaines des mesures précises que nous allons prendre :

- Travailler à assister les adultes qui font partie de la population active ou qui veulent intégrer la population active, augmenter leurs compétences en alphabétisation.
- Encourager la formation pour les bénévoles du programme d'alphabétisation.
- Introduire de nouveaux modes de prestation, tels que la formation en ligne, pour offrir à l'alphabétisation une méthode d'apprentissage mixte.
- Incorporer à l'alphabétisation les compétences relatives à l'employabilité.
- Collaborer avec des groupes d'alphabétisation pour augmenter la participation au programme d'alphabétisation des adultes.
- Reconnaître les contributions des bénévoles.

Suite à la page suivante

Annexe 1 – Détails sur les documents stratégiques, suite

17

Les priorités et les mesures du ministère pour « Améliorer les compétences en alphabétisation des adultes au Nouveau-Brunswick, suite »

Nous encouragerons les petites et moyennes entreprises à soutenir l'alphabétisation des adultes en milieu de travail

Voici certaines des mesures précises que nous allons prendre :

- Aider les petites et moyennes entreprises à organiser, en milieu de travail, un programme d'alphabétisation qui répond aux besoins des employeurs et des travailleurs.
- Encourager des conditions de travail flexibles adaptées aux besoins d'apprentissage des travailleurs.
- Travailler avec les communautés, les employeurs, les groupes d'employeurs, les syndicats, les bibliothèques publiques, les centres d'accès communautaires et autres pour améliorer la prestation d'un service d'alphabétisation des adultes en milieu de travail.
- Encourager les employeurs à créer un climat de travail où l'alphabétisation tient une place importante qui offre aux travailleurs la possibilité d'utiliser et d'améliorer leurs niveaux d'alphabétisation.
- Reconnaître les employeurs qui s'engagent à aider leurs employés en élevant leurs niveaux d'alphabétisation.

Remarque : L'objectif ci-dessus pour améliorer les compétences en alphabétisation est l'un de six objectifs expliqués dans l'*Énoncé de politique*.

Source : *Apprentissage continu : Accès à un enseignement de qualité aux adultes - Énoncé de politique sur l'enseignement aux adultes et l'apprentissage continu.*

Suite à la page suivante

Annexe 1 – Détails sur les documents stratégiques, suite

Autres points stratégiques

Les aspects de l'orientation stratégique documentée qui devraient être améliorés comprennent les suivants :

- accroître la sensibilisation du public à l'égard de la situation du Nouveau-Brunswick en matière de littératie,
- déterminer les groupes cibles auxquels s'adressent les programmes d'alphabétisation pour adultes.

Sensibilisation du public à l'égard de la situation du Nouveau-Brunswick en matière de littératie

Notre examen du rapport de 1991 intitulé *Conseil consultatif du premier ministre sur l'alphabétisation* nous a appris que les stratégies étaient centrées sur les points suivants : prestation de programmes d'alphabétisation, établissement de partenariats et sensibilisation accrue du public. Les stratégies concordaient avec les objectifs de l'Année internationale de l'alphabétisation. L'établissement des classes d'alphabétisation pour adultes en milieu communautaire et du partenariat avec *Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.* suivait la stratégie initiale.

La stratégie actuelle (l'*Énoncé de politique*) améliore les programmes d'alphabétisation pour adultes en instaurant des normes de qualité et elle élargit les programmes afin d'y ajouter de nouvelles composantes, dont le Programme de compétences essentielles au travail. La stratégie actuelle prévoit aussi la création de nouveaux partenariats et l'amélioration des partenariats existants.

À notre avis, la sensibilisation du public est toujours un défi. Nous croyons qu'il faut des stratégies pour accroître la sensibilisation du public à l'égard de la situation du Nouveau-Brunswick en matière de littératie et des programmes offerts et pour promouvoir l'amélioration des compétences en littératie.

Suite à la page suivante

Annexe 1 – Détails sur les documents stratégiques, suite

Groupes cibles des programmes d'alphabétisation pour adultes

Les stratégies actuelles ne mentionnent pas explicitement les groupes cibles qui sont visés par les programmes d'alphabétisation pour adultes. Notre examen du rapport de 1991 intitulé *Conseil consultatif du premier ministre sur l'alphabétisation* nous a montré que le Conseil proposait que les programmes d'alphabétisation visent différents groupes ayant différents besoins de formation.

Le Conseil²³ reconnaissait que chaque personne a un objectif différent en matière d'alphabétisation. « Certaines personnes peuvent vouloir améliorer leurs habiletés afin d'accéder à un emploi ou de parfaire leur instruction ou formation, alors que d'autres peuvent avoir des objectifs plus sociaux ou personnels. » Le Conseil reconnaissait aussi que « L'alphabétisation ne débutera pas au même niveau pour tout le monde ». Il ajoutait que « chaque situation nécessitera une solution différente et que certaines priorités devront être établies ».

Le ministère nous a dit qu'il soutient différents programmes d'alphabétisation, dont Laubach Literacy (qui offre du tutorat individuel), des programmes d'alphabétisation en milieu de travail et un programme récemment élaboré pour les sourds.

Alors que le ministère a mis au point un profil pour les apprenants adultes qui fréquentent les classes d'alphabétisation du PCAA, nous sommes d'avis qu'il serait utile pour le ministère de mettre au point un profil des apprenants potentiels et de leurs besoins pour l'aider à atteindre son objectif d'« Améliorer les compétences en alphabétisation des adultes au Nouveau-Brunswick ». À notre avis, l'orientation stratégique de la province relativement au soutien de l'alphabétisation des adultes pourrait être améliorée si les groupes cibles et leurs besoins étaient déterminés, des priorités étaient établies et les programmes étaient modifiés au besoin.

Suite à la page suivante

²³ Gouvernement du Nouveau-Brunswick, *Le Conseil consultatif du premier ministre sur l'alphabétisation - Un cadre d'action*, février 1991, pages 3-6.

Annexe 1 – Détails sur les documents stratégiques, suite

-
- Recommandations**
- *Le ministère devrait déterminer la pertinence de son approche stratégique actuelle (« Énoncé de politique sur l'enseignement aux adultes et l'apprentissage continu ») et la mettre à jour s'il y a lieu.*
 - Afin d'améliorer l'orientation stratégique pour le soutien de l'alphabétisation des adultes, *le ministère devrait élaborer des stratégies visant à accroître la sensibilisation du public à l'égard de la situation du Nouveau-Brunswick en matière d'alphabétisation et de littératie et des programmes offerts et promouvoir l'amélioration des compétences en littératie.*
 - Afin d'établir une meilleure orientation stratégique pour son soutien de l'alphabétisation des adultes, *le ministère devrait faire en sorte que les documents stratégiques déterminent les groupes cibles et leurs besoins en matière de programmes d'alphabétisation pour adultes.*
 - Afin de faciliter la mise en œuvre de son plan stratégique pour le soutien de l'alphabétisation des adultes, *le ministère devrait faire en sorte que chaque mesure soit énoncée de façon précise et accompagnée d'une échéance.*
-

Annexe 2 – Détails sur le groupe consultatif du ministre

Dans cette section

Cette section fournit des renseignements additionnels sur les observations formulées dans le graphique présenté précédemment pour l'objectif 1 au sujet de l'orientation stratégique relative au soutien de l'alphabétisation des adultes.

La section traite des sujets suivants :

- Le groupe consultatif du ministre (PPA)
- Responsabilités des PPA
- Récentes activités des PPA
- Fréquence des réunions des PPA
- Composition des PPA
- Recommandations

Groupe consultatif du ministre (PPA)

Il existe un groupe consultatif du ministre. Il s'agit des Partenaires provinciaux en alphabétisation (PPA). Voici ce que nous comprenons de l'historique du groupe consultatif :

- En 1991, le *Conseil consultatif du premier ministre sur l'alphabétisation* précise que, « À la fin de l'année, ce cadre sera confié à un comité consultatif de l'alphabétisation pour mise en œuvre ». Le ministère nous a dit que le comité consultatif a été formé en 1995 et a porté différents noms au cours des années.
- À l'heure actuelle, le groupe consultatif du ministre s'appelle *Partenaires provinciaux en alphabétisation* (PPA), et il a un *mandat* écrit.

Dans le document *Partenaires provinciaux en alphabétisation – Mandat*, le mandat est décrit ainsi :

- *forment un groupe de travail qui : avise le ministre de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail dans l'élaboration d'une stratégie efficace pour renouveler l'initiative d'alphabétisation dans l'ensemble de la province; se compose de représentants de...*

Suite à la page suivante

Annexe 2 – Détails sur le groupe consultatif du ministre, suite

Responsabilités des PPA Les responsabilités des *Partenaires provinciaux en alphabétisation* sont consignées dans le *Mandat (boîte 18)*.

18	Responsabilités des Partenaires provinciaux en alphabétisation
1) Renouveler la vision de l'initiative d'alphabétisation de la province à la fois pour les communautés anglophones, francophones et des Premières nations dans l'ensemble de la province.	
2) Assurer un leadership et la coordination des activités pour l'initiative d'alphabétisation de la province.	
3) Faciliter la communication entre les intervenants en alphabétisation afin de créer des partenariats et une synergie dans le milieu de l'alphabétisation et dans les ministères gouvernementaux qui s'occupent des questions d'alphabétisation.	
4) Promouvoir l'importance d'améliorer les niveaux d'alphabétisation de tous les Néo-Brunswickois.	
5) Documenter et évaluer les ressources en alphabétisation afin d'en arriver à une utilisation optimale des ressources.	
6) Prendre collectivement des mesures proactives pour faire avancer la cause de l'alphabétisation au Nouveau-Brunswick conformément à la vision pour l'initiative d'alphabétisation.	
7) Recommander un mécanisme pour évaluer l'efficacité des activités d'alphabétisation dans la province.	

Source : *Partenaires provinciaux en alphabétisation - Mandat (fourni par le ministère)*.

Suite à la page suivante

Annexe 2 – Détails sur le groupe consultatif du ministre, suite

Activités récentes des PPA

Il y a un manque de cohérence entre les responsabilités des PPA consignées dans son mandat et ses activités récentes. Alors que les faits montrent que les PPA ont donné des conseils au ministre et contribué à l'élaboration d'une stratégie pour guider « l'élaboration d'une stratégie efficace pour renouveler l'initiative d'alphabétisation »²⁴, l'organisme n'a pas eu d'intervention directe récemment.

Les activités qui suivent montrent que les PPA ont participé à l'élaboration de l'orientation stratégique pour le soutien de l'alphabétisation des adultes.

- Préparation en 2002 d'un rapport intitulé *Rapport au gouvernement du Nouveau-Brunswick présenté par les partenaires provinciaux en alphabétisation*. Selon l'introduction : « Durant les quatre dernières années, les PPA ont participé activement aux consultations et leur contribution a été très utile au gouvernement du Nouveau-Brunswick dans ses efforts pour accroître l'alphabétisation dans la province. »²⁵ Le rapport ajoute que le ministre a chargé des PPA d'examiner la situation dans la province en matière d'alphabétisation et de faire des recommandations aux gouvernement concernant les futures activités d'alphabétisation au Nouveau-Brunswick. Outre les dix recommandations, le rapport contient une vision pour les PPA et la province, ainsi que quatre objectifs et un plan d'action pour réaliser la vision.
- Présentation aux PPA d'un rapport intitulé *Évaluation intégrale des besoins de formation en alphabétisation au Nouveau-Brunswick* en octobre 2002. L'étude comprend « vingt-quatre recommandations qui décrivent un plan d'action pour un engagement envers l'établissement d'une stratégie provinciale en alphabétisation ».²⁶
- Présentation aux PPA d'un rapport intitulé *Perceptions of New Brunswick Adult Literacy Services* en 2003. L'étude porte sur des personnes (étudiants, partenaires et bénévoles) qui n'étaient pas directement desservies par le Programme communautaire d'apprentissage pour adultes. Les constatations rejoignaient celles du rapport de l'année précédente.

Suite à la page suivante

²⁴ Partenaires provinciaux en alphabétisation - Mandat - Description des PPA.

²⁵ Rapport au gouvernement du Nouveau-Brunswick présenté par les partenaires provinciaux en alphabétisation, octobre 2002, page 1.

²⁶ Évaluation intégrale des besoins de formation en alphabétisation au Nouveau-Brunswick, 2002, page 60.

Annexe 2 – Détails sur le groupe consultatif du ministre, suite

Activités récentes des PPA, suite

Les observations qui suivent montrent par ailleurs le manque récent de participation des PPA à l'élaboration de l'orientation stratégique pour le soutien de l'alphabétisation des adultes. Elles laissent entendre que les PPA n'assument peut-être pas leurs responsabilités.

- Le ministère nous a dit que l'*Énoncé de politique* de 2005 (le document stratégique de la division) a été préparé sans la participation des PPA. Notre examen des procès-verbaux des réunions des PPA indique aussi que le comité a été mis au courant de l'*Énoncé de politique*, mais il n'a eu aucun apport direct dans son élaboration. Or, participer à l'élaboration de l'*Énoncé de politique*, qui est le document stratégique du soutien de l'alphabétisation des adultes, répond à la description du rôle des PPA, soit de contribuer à l'élaboration d'une stratégie pour guider « l'élaboration d'une stratégie efficace pour renouveler l'initiative d'alphabétisation ».
- Les procès-verbaux des réunions des PPA depuis décembre 2004 montrent qu'il s'agit de séances servant à échanger de l'information plutôt qu'à mettre au point de nouvelles stratégies et initiatives. Les représentants font rapport sur leurs activités passées et à venir.

Suite à la page suivante

Annexe 2 – Détails sur le groupe consultatif du ministre, suite

Fréquence des réunions des PPA

Des réunions régulières sont nécessaires pour que les PPA puissent remplir leur rôle et s'acquitter de leurs responsabilités. La description des PPA décrit le rôle important du groupe de travail pour ce qui est de guider « l'élaboration d'une stratégie efficace pour renouveler l'initiative d'alphabétisation ». Les sept responsabilités énoncées sont exigeantes. Selon son *Mandat*, des réunions doivent être convoquées jusqu'à trois fois par année.

La fréquence des réunions a varié entre aucune réunion et trois réunions par année (boîte 19). Les PPA n'ont pas tenu de réunion en 2007; la dernière réunion remonte à novembre 2006. Le ministère s'attendait à ce que les PPA se réunissent de nouveau au printemps de 2008.

19		Fréquence des réunions des Partenaires provinciaux en alphabétisation								
Année		2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999
Nbre de réunions		0	3	2	1	1	2	3	3	2

Source : Les dates des réunions des PPA ont été fournies par le ministère.

Suite à la page suivante

Annexe 2 – Détails sur le groupe consultatif du ministre, suite

Composition des PPA

La composition du comité n'est peut-être pas complète. Le document stratégique de la division (*Énoncé de politique*) précise que : « Notre succès en vue de créer une culture d'apprentissage continu au Nouveau-Brunswick repose sur l'engagement et la collaboration de tous les partenaires dans l'apprentissage. » L'*Énoncé de politique* mentionne les partenaires clés et résume leurs principaux rôles.

Le *Mandat* présente la composition des PPA.

En comparant les partenaires clés mentionnés dans l'*Énoncé de politique* à la composition des PPA (**boîte 20**), nous constatons que les partenaires clés ne sont pas tous représentés. Tandis que les apprenants adultes, les organisations et le gouvernement sont représentés au sein des PPA, d'autres partenaires clés (dont les milieux de travail) ne le sont pas.

20 Comparaison des « Partenaires en enseignement aux adultes et en apprentissage continu » avec la « Composition » des PPA

Partenaires en enseignement aux adultes et en apprentissage continu

- Apprenants adultes
- Communautés
- Bibliothèques publiques
- Établissements d'enseignement postsecondaire
- Milieux de travail
- Organisations, agences et associations
- Gouvernements

Composition des PPA

Représentants nommés par chacun des organismes suivants :

- 2 apprenants adultes (un anglophone et un francophone)
- 2 enseignants (un anglophone et un francophone)
- Représentant des Premières Nations
- Literacy Coalition of New Brunswick Ltd. (2)
- Laubach Literacy New Brunswick (2)
- Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc. (2)
- La Fédération d'alphabétisation du Nouveau-Brunswick (2)
- Ministère de l'Éducation
- Ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail

Sources :

- Partenaires en enseignement aux adultes et en apprentissage continu - *Apprentissage continu : Accès à un enseignement de qualité aux adultes - Énoncé de politique sur l'enseignement aux adultes et l'apprentissage continu*, page 14.
- Composition des PPA - *Partenaires provinciaux en alphabétisation - Mandat*.

Suite à la page suivante

Annexe 2 – Détails sur le groupe consultatif du ministre, suite

Composition des PPA

La composition du comité n'est peut-être pas complète. Le document stratégique de la division (*Énoncé de politique*) précise que : « Notre succès en vue de créer une culture d'apprentissage continu au Nouveau-Brunswick repose sur l'engagement et la collaboration de tous les partenaires dans l'apprentissage. » L'*Énoncé de politique* mentionne les partenaires clés et résume leurs principaux rôles.

Le *Mandat* présente la composition des PPA.

En comparant les partenaires clés mentionnés dans l'*Énoncé de politique* à la composition des PPA (**boîte 20**), nous constatons que les partenaires clés ne sont pas tous représentés. Tandis que les apprenants adultes, les organisations et le gouvernement sont représentés au sein des PPA, d'autres partenaires clés (dont les milieux de travail) ne le sont pas.

20 Comparaison des « Partenaires en enseignement aux adultes et en apprentissage continu » avec la « Composition » des PPA	
Partenaires en enseignement aux adultes et en apprentissage continu	Composition des PPA
<ul style="list-style-type: none"> • Apprenants adultes • Communautés • Bibliothèques publiques • Établissements d'enseignement postsecondaire • Milieux de travail • Organisations, agences et associations • Gouvernements 	<p>Représentants nommés par chacun des organismes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2 apprenants adultes (un anglophone et un francophone) • 2 enseignants (un anglophone et un francophone) • Représentant des Premières Nations • Literacy Coalition of New Brunswick Ltd. (2) • Laubach Literacy New Brunswick (2) • Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc. (2) • La Fédération d'alphabétisation du Nouveau-Brunswick (2) • Ministère de l'Éducation • Ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail
Sources :	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Partenaires en enseignement aux adultes et en apprentissage continu – Apprentissage continu : accès à un enseignement de qualité aux adultes – Énoncé de politique sur l'enseignement aux adultes et l'apprentissage continu</i>, page 14. • <i>Composition des PPA – Partenaires provinciaux en alphabétisation – Mandat</i>. 	

Suite à la page suivante

Annexe 2 – Détails sur le groupe consultatif du ministre, suite

- Recommandations**
- *Le ministère devrait examiner le but du groupe consultatif du ministre ainsi que son rôle dans l'élaboration d'une orientation stratégique, et il devrait modifier le mandat documenté du groupe s'il y a lieu.*
 - *Le ministère devrait s'assurer que la représentation au groupe consultatif du ministre et la fréquence de ses réunions permettent au groupe de réaliser son objet.*
-

Annexe 3 – Détails sur la consultation des intervenants

Dans cette section	Cette section fournit des renseignements additionnels sur les observations formulées dans le graphique présenté précédemment pour l'objectif 1 au sujet de l'orientation stratégique relative au soutien de l'alphabétisation des adultes. La section traite d'un seul sujet : la consultation des intervenants
Consultation des intervenants	<p><i>Le ministère consulte ses principaux intervenants.</i> Il est fondamental d'obtenir de l'information des intervenants pour élaborer l'orientation stratégique. La consultation des intervenants offre aussi une occasion d'obtenir des rétroactions sur un programme, ce qui contribue à le faire évoluer et à l'améliorer. De plus, la consultation favorise l'établissement de partenariats.</p> <p>Le gouvernement a consulté le public sur l'alphabétisation des adultes à plusieurs reprises (boîte 21). L'intention qu'a le ministère de poursuivre son travail avec les intervenants est apparente dans son <i>Énoncé de politique (annexe 1)</i>, qui reconnaît la valeur des partenaires, mentionne des partenaires et propose des mesures qui impliquent des partenariats. Le ministère nous a dit que le <i>Comité spécial de l'apprentissage continu</i> prévoit rencontrer les intervenants au cours de l'automne 2008. (Le <i>Comité spécial de l'apprentissage continu</i> a été nommé en juillet 2007 et est chargé de « faire enquête et rapport sur l'état de l'alphabétisation et de la littératie au Nouveau-Brunswick et de formuler des recommandations sur l'amélioration de l'alphabétisation et de la littératie dans la province »²⁷.)</p>

Suite à la page suivante

²⁷ Gouvernement du Nouveau-Brunswick, *Avis de motion 81*, le 5 juillet 2007.

Annexe 3 – Détails sur la consultation des intervenants, suite

21

Consultations auprès du public en matière d'alphabétisation et de littératie des adultes

- **Le Conseil consultatif du premier ministre sur l'alphabétisation (1990)**

Au cours de l'année 1990, des représentants du gouvernement, du monde des affaires, du mouvement de l'alphabétisation, des milieux scolaire et universitaire ainsi que des travailleurs se sont concertés pour trouver des solutions à un problème qui nous touche tous.²⁸

- **La Table ronde de l'alphabétisation du ministre d'État à l'alphabétisation (1997)**

Nous avons examiné le document intitulé *Orientons ensemble l'avenir de l'alphabétisation – 21 et 22 avril 1997 – Récapitulation des travaux en groupes*. Dans ce document, on déclare que les intervenants se sont penchés sur des questions stratégiques telles que l'établissement d'une vision pour l'alphabétisation, les mesures de soutien et les défis, et les mesures à prendre.

- **Partenaires provinciaux en alphabétisation (depuis 1999)**

En plus de représentants du gouvernement, les *Partenaires provinciaux en alphabétisation* sont formés de représentants d'organisations non gouvernementales et de classes d'alphabétisation.

- **Autres consultations signalées dans le rapport annuel 2004-2005 du ministère**

Des consultations ont été réalisées auprès des organisations non gouvernementales (ONG) qui s'occupent d'alphabétisation, des intervenants et intervenantes, des membres du personnel et des bénévoles qui assurent la prestation des programmes afin que tous puissent tirer profit des changements qui seront apportés au Programme communautaire de récupération scolaire (PCRS), l'initiative communautaire en matière d'alphabétisation.

²⁸ *Conseil consultatif du premier ministre sur l'alphabétisation – Un cadre d'action – Avant-propos*.

Annexe 4 – Détails sur les ententes de subvention

Dans cette section

Cette section fournit des renseignements additionnels sur les observations résumées dans le graphique présenté précédemment pour l'objectif 2 au sujet des mécanismes de contrôle relatifs au soutien de l'alphabétisation des adultes.

La section traite des sujets suivants :

- Bénéficiaires de subventions
- Entente de subvention originale avec *Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.*
- Recommandations

Suite à la page suivante

Annexe 4 – Détails sur les ententes de subvention, suite

Bénéficiaires de subventions Le budget annuel des *Services d'alphabétisation pour adultes* se chiffrait à 3,4 millions de dollars en 2006-2007. La majeure partie des fonds (environ 2,1 millions) a été dépensée sous forme de subventions, tandis que le reste a servi à payer les salaires, les ordinateurs, les manuels et autres frais administratifs.

Une entente de subvention sert de mesure de contrôle. Une entente de subvention typique stipule dans quel but les fonds sont accordés et les responsabilités du bénéficiaire de la subvention, en plus de préciser le montant et le calendrier des versements de la subvention ainsi que la manière dont les fonds excédentaires devront être traités.

Le ministère accorde des subventions sans signer d'entente par écrit avec le bénéficiaire de la subvention. La boîte 22 montre les organismes qui ont reçu une subvention du ministère durant l'exercice 2006-2007, ainsi que le montant de la subvention et la signature ou non d'une entente de subvention avec le bénéficiaire.

22 Organismes recevant des subventions des Services d'alphabétisation pour adultes		
Organisme	Montant de la subvention	Entente de subvention signée?
Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.	1 948 000 \$	Non
Laubach Literacy	70 000 \$	Non
Base de données en alphabétisation des adultes	37 500 \$	Non
9 conseils d'alphabétisation	De 1 100 \$ à 3 200 \$ chacun, pour un total de 20 000 \$	Le processus de demande de subvention a été suivi.

Source : Chiffres non vérifiés du ministère.

Suite à la page suivante

Annexe 4 – Détails sur les ententes de subvention, suite

Entente de subvention originale avec *Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.*

Nous avons examiné une entente sur le financement des programmes communautaires d'alphabétisation signée par le *gouvernement du Nouveau-Brunswick* et *Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.* pour la période allant d'avril 1992 au 31 mars 1993.

Nous avons constaté que l'entente est très détaillée et pourrait servir de référence utile dans la préparation de futures ententes. Le but énoncé de l'entente est que le Nouveau-Brunswick reconnaîsse la nécessité d'accroître les niveaux de littératie de sa population adulte et que les niveaux de littératie de sa population adulte augmentent considérablement au cours des quatre années suivantes. L'entente contient aussi des objectifs, des priorités stratégiques, des définitions, le montant (800 000 \$) et le but de la subvention, les responsabilités d'*Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.* en matière de tenue de dossiers et les responsabilités du ministère concernant l'évaluation des programmes. Les annexes de l'entente fournissent des lignes directrices à l'intention des programmes communautaires d'alphabétisation : les responsabilités des coordonnateurs à l'alphabétisation du ministère et des comités communautaires, la qualification des animateurs de classe d'alphabétisation et les modalités à suivre par *Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.* pour verser les fonds aux comités communautaires.

L'entente fait renvoi à de nouveaux fonds pour l'année suivante en vertu d'une entente similaire. Le ministère nous a dit que, bien qu'une entente similaire n'ait pas été signée depuis l'entente originale, le financement annuel d'*Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.* a été maintenu dans la même intention que l'entente originale.

Recommandations

- Pour améliorer la reddition de comptes de son soutien de l'alphabétisation des adultes, *le ministère devrait s'assurer qu'une entente est signée avec chaque bénéficiaire de subvention.*
- Pour veiller au respect des conditions de l'entente, *le ministère devrait attribuer la responsabilité de la surveillance des ententes aux bénéficiaires de subventions.*

Annexe 5 – Détails sur Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.

Dans cette section

Cette section fournit des renseignements additionnels sur les observations résumées dans le graphique présenté précédemment pour l'objectif 2 au sujet des mécanismes de contrôle relatifs au soutien de l'alphabétisation des adultes.

La section traite des sujets suivants :

- *Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.*
- Observations sur ses activités
- Non respect des règlements administratifs
- Recommandations

Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.

Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc. (**boîte 23**) reçoit une subvention de la province (environ 2 000 000 \$ en 2007), puis la société verse des subventions aux comités d'alphabétisation régionaux pour que ceux-ci donnent les classes d'alphabétisation.

23

Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.

[Traduction.] *Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc. est un organisme à but non lucratif dans lequel le gouvernement n'intervient pas directement. L'organisme a été établi afin de servir de point central des organismes et des établissements pour les efforts d'alphabétisation du secteur privé, des communautés et des bénévoles. Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc. est doté d'un conseil d'administration formé de dix membres du secteur privé venant du milieu des affaires et du travail et des communautés locales, de même que d'un représentant d'office du gouvernement provincial. Cette large représentation permettra au conseil d'élaborer des programmes pour trouver des fonds et d'autres formes de soutien auprès d'un grand nombre de sources et pour gérer et distribuer les fonds aux projets d'alphabétisation de la province. Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc. constituera un point central permettant au gouvernement d'agir en partenariat avec le secteur privé et les communautés locales dans la poursuite d'objectifs communs en matière d'alphabétisation.*

Source : *Community-Based Literacy in New Brunswick*, avril 1992, page 5.

Suite à la page suivante

Annexe 5 – Détails sur *Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.*, suite

Observations sur ses activités

À notre avis, Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc. ne remplit plus l'objectif pour lequel l'organisme a été établi, et son objet et sa fonction ne sont plus clairs. À l'origine, *Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.* a été établi comme une société juridique distincte, mais nos observations nous amènent à nous demander si, effectivement, la société fonctionne comme une entité juridique distincte. (boîte 24).

Suite à la page suivante

Annexe 5 – Détails sur *Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.*, suite

24***Observations sur Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.***

Observations montrant que *Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.* EST actif

Le programme de subvention des PCAA se poursuit. *Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.* verse des subventions aux comités d'alphabétisation régionaux, qui donnent des classes d'alphabétisation dans les communautés.

Des états financiers vérifiés sont préparés chaque année. Nous avons vu des états annuels vérifiés pour les exercices 2004 à 2007.

Des documents sont produits sous le nom de *Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.* Nous avons examiné des copies de chèques et de lettres produits en 2007.

Observations montrant que *Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.* n'est PAS actif

***Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.* ne respecte pas certains de ses règlements administratifs,** comme il est montré dans la boîte 25.

Peu d'activités de financement auprès du secteur privé au cours des dernières années. Le rapport annuel du ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail de 1993-1994 indiquait qu'*Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.* avait mené sa deuxième campagne de financement, qui avait permis de ramasser 470 000 \$ auprès du secteur privé. Notre examen des états financiers vérifiés de l'exercice terminé en mars 2007 montre que les revenus provenant des activités de financement des dons privés se sont chiffrés à environ 6 700 \$, tandis que les frais des activités de financement ont atteint quelque 10 400 \$.

Pas de plan stratégique. Une séance de planification stratégique a eu lieu en 2001 et des ébauches de documents ont été entamées, mais non achevées.

***Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.* n'a pas produit de rapport annuel depuis 2001.**

Le papier à lettres d'*Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.* utilisé en 2007 comporte neuf noms sur un côté, ce qui laisse supposer au lecteur qu'il s'agit de membres du conseil. Le ministère nous a dit qu'il y a seulement deux membres du conseil actifs.

***Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.* a des membres du personnel qui semblent être des employés du ministère** parce qu'ils figurent dans l'organigramme du ministère, leur nom est dans le répertoire du GNB et ils ont un compte de courriel au GNB, ils travaillent au ministère et utilisent les locaux, le matériel et les fournitures du ministère.

Suite à la page suivante

Annexe 5 – Détails sur *Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.*, suite

Non respect des règlements administratifs

Il y a un manque de cohérence entre les règlements administratifs de Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc. et ses activités. Notre examen des règlements administratifs et du procès-verbal de la dernière réunion du conseil d'administration de la société montre qu'*Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.* ne respecte pas certains de ses règlements administratifs (**boîte 25**).

Suite à la page suivante

Annexe 5 – Détails sur Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc., suite

25

Règlements administratifs qui ne sont pas respectés par Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.

Règlement

N° 7 – Assemblées annuelles. L'assemblée annuelle des membres exigée par l'article 101 de la loi doit avoir lieu dans un endroit situé au Nouveau-Brunswick chaque année à une date et à une heure dont les administrateurs peuvent décider en vertu d'une résolution. Aux assemblées annuelles, les administrateurs présenteront un rapport sur les affaires de la société pour l'année écoulée, un état financier de la société et le rapport du vérificateur tel que l'exige la loi, et tout autre renseignement ou rapport concernant les affaires de la société que peuvent déterminer les administrateurs.

N° 16 - Nombre et pouvoirs des administrateurs. Les affaires de la société sont gérées par un conseil d'administration composé de dix administrateurs. Les administrateurs peuvent exercer tous les pouvoirs et faire tout ce qui peut être fait par la société et qui n'est pas expressément exigé ou requis par les règlements administratifs de la société ni par la loi à une réunion de ses membres.

N° 24 - Quorum et vote. Six administrateurs constituent le quorum pour la conduite des affaires. Les questions dont est saisie n'importe quelle réunion des administrateurs sont décidées par une majorité des voix.

N° 31 - Élections et nominations. Le conseil d'administration doit élire annuellement ou plus souvent au besoin un président et nommer un ou plusieurs vice-présidents, un secrétaire et un trésorier.

N° 53 Vérificateurs. Les membres doivent, à chaque assemblée annuelle, nommer un vérificateur pour vérifier les comptes de la société et qui reste en fonction jusqu'à l'assemblée annuelle suivante des membres, pourvu que les administrateurs puissent doter tout poste occasionnel au bureau du vérificateur. La rémunération du vérificateur est fixée par le conseil d'administration.

**Source : Règlements administratifs d'Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc. signés et datés en avril 1991
[traduction.]**

Nos observations

Nous n'avons pas été en mesure de déterminer la date de la dernière assemblée annuelle d'Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc., mais nous avons pu déterminer qu'il n'y en avait pas eu depuis 2002.

Il n'existe pas de conseil d'administration actif.

- Bien que la liste des membres du conseil fournie par le ministère comprenne sept noms, cinq de ces noms sont inscrits comme « inactifs ».
- Depuis la dernière réunion en personne en novembre 2002, il y a eu seulement une réunion du conseil, une téléconférence qui a eu lieu en mars 2004. Le procès-verbal de la réunion montre que seulement trois membres étaient présents.

À la dernière réunion des administrateurs en mars 2004, le procès-verbal indique que seulement trois administrateurs étaient présents. Trois décisions qui ont été approuvées unanimement par le conseil sont consignées au procès-verbal. L'une des décisions consistait à accorder le statut de signataire autorisé au nouveau directeur général d'ANBI, et les deux autres décisions portaient sur des transferts de fonds entre des comptes.

Les membres du bureau de direction ne sont pas élus annuellement.

Des états financiers vérifiés sont préparés chaque année, mais le vérificateur n'est pas nommé lors d'une assemblée annuelle.

Suite à la page suivante

Annexe 5 – Détails sur Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc., suite

Recommandations

- *Le ministère devrait examiner le but de sa relation avec Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc. et maintenir cette relation uniquement si Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc. devient un organisme vital actif* (avec une pleine représentation au conseil, des réunions régulières, un plan stratégique et un plan de fonctionnement et dans le respect de ses règlements administratifs.)
- Le *Manuel des politiques* (mai 2006) du ministère pour le Programme communautaire d'apprentissage pour adultes énonce les attentes du ministère à l'égard des comités d'alphabétisation régionaux. Le manuel précise que les comités doivent avoir une structure organisationnelle, un plan stratégique et un plan de fonctionnement et tenir au moins quatre réunions par année. *Le ministère devrait avoir les mêmes attentes, sinon plus, à l'égard de la qualité des pratiques organisationnelles d'Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc. qu'il a pour les comités d'alphabétisation régionaux.*

Annexe 6 – Détails sur la documentation et la surveillance du PCAA

Dans cette section

Cette section fournit des renseignements additionnels sur les observations résumées dans le graphique présenté précédemment pour l'objectif 2 au sujet des mécanismes de contrôle pour le soutien de l'alphabétisation des adultes.

La section traite des sujets suivants :

- Documentation du PCAA
 - Surveillance du PCAA
 - Pas de méthodes par écrit pour la surveillance et la présentation des résultats
 - Recommandations
-

Documentation du PCAA

Le ministère a des documents utiles pour le Programme communautaire d'apprentissage pour adultes. La documentation utile du programme soutient une prestation uniforme du programme. Les principaux documents du programme sont mentionnés dans la **boîte 26**. Nous avons examiné ces documents et constaté qu'ils étaient à la fois complets et conviviaux.

Suite à la page suivante

Annexe 6 – Détails sur la documentation et la surveillance du PCAA, suite

26 Principaux documents du Programme communautaire d'apprentissage pour adultes (PCAA)	
Document	But
<i>Mandat</i>	Le document <i>Comité régional – Mandat</i> décrit le mandat et les responsabilités des comités régionaux d'alphabétisation, la représentation et les responsabilités des membres de tels comités, la structure des réunions et le recours aux sous-comités.
<i>Manuel des politiques</i>	Le <i>Manuel des politiques</i> offre des conseils aux comités régionaux d'alphabétisation concernant la structure organisationnelle, les rôles et les responsabilités, l'élaboration d'un plan stratégique et de plans de fonctionnement et la tenue des réunions.
<i>Directives à l'apprenant, Directives à l'enseignant et Principes et lignes directrices pour les installations</i>	Les directives et lignes directrices du <i>Programme communautaire d'apprentissage pour adultes</i> décrivent les attentes, les responsabilités, les politiques et les formulaires du programme.
<i>Directives relatives aux subventions</i>	Le document <i>Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc. – Directives relatives aux subventions – Programme communautaire d'apprentissage pour adultes</i> explique le but et les dispositions de la subvention, les critères d'admissibilité et autres exigences, et il fournit d'autres renseignements sur la procédure relative à la subvention et les classes d'alphabétisation. Les formulaires nécessaires sont compris.
<i>Guides pédagogiques</i>	Les <i>Guides pédagogiques</i> décrivent le programme d'études du PCAA et sont utilisés par les coordonnateurs régionaux à l'alphabétisation et les enseignants du programme.
<i>Les exercices de classement</i>	Les <i>exercices de classement</i> ont été mis au point à l'intention des enseignants pour leur permettre d'évaluer l'aptitude aux études des apprenants et de déterminer les compétences de l'apprenant en compréhension de textes, en écriture et en mathématiques.

Source : Documents fournis par le ministère.

Suite à la page suivante

Annexe 6 – Détails sur la documentation et la surveillance du PCAA, suite

Surveillance du PCAA

Les moyens actuels employés par le ministère pour exercer une surveillance du Programme communautaire d'apprentissage pour adultes sont mentionnés dans la boîte 27.

27 Principaux moyens de surveillance du Programme communautaire d'apprentissage pour adultes (PCAA)	
Mesure de surveillance	But de la mesure de surveillance
Surveillance des responsabilités confiées aux coordonnateurs régionaux à l'alphabétisation	<p>Les responsabilités de surveillance suivantes sont confiées aux coordonnateurs régionaux à l'alphabétisation :</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>siéger à titre de membre sans droit de vote au Comité régional d'alphabétisation;</i> • <i>aider le comité dans l'embauche et la surveillance des enseignants;</i> • <i>assurer que tous les critères nécessaires au fonctionnement d'un programme sont satisfaits avant de recommander l'approbation d'un PCAA;</i> • <i>surveiller la prestation des services de formation.,²⁹</i>
Registre des apprenants	<p>En 2006, le ministère a élaboré un nouveau logiciel en remplacement du logiciel existant pour saisir les renseignements sur les apprenants relatifs au programme. Les renseignements recueillis sont les données démographiques, le niveau scolaire, la source de l'orientation, les objectifs de l'apprenant, les heures de formation et des renseignements sur le départ (date, niveau atteint, raisons).</p>
<i>Community Adult Learning Program 2006 Formative Evaluation</i>	<p>Les principaux objectifs de l'évaluation formative de 2006 sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Examiner comment les objectifs sont mis en œuvre (plan de déploiement); • Déterminer la progression réelle du plan de mise en œuvre; • Identifier les problèmes ou les meilleures pratiques émanant du plan de mise en œuvre; • Recueillir des données de base auprès des apprenants et des enseignants destinés à servir dans l'évaluation sommative qui sera faite en 2007 quand tous les changements auront été mis en place avec succès.³⁰
États financiers vérifiés	<i>Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.</i> remet chaque année au ministère des états financiers vérifiés.
Source : Documents fournis par le ministère.	

Suite à la page suivante

²⁹ *Programme communautaire d'apprentissage pour adultes – Comité régional – Mandat*, mai 2006, page 5.

³⁰ *Community Adult Learning Program 2006 Formative Evaluation*, mars 2007, page 2.

Annexe 6 – Détails sur la documentation et la surveillance du PCAA, suite

Pas de méthodes par écrit pour la surveillance et la présentation des résultats

Une méthode uniforme n'a pas été élaborée pour la surveillance du Programme communautaire d'apprentissage pour adultes et la présentation des résultats au bureau central. Bien que la responsabilité de la surveillance du programme ait été confiée aux coordonnateurs régionaux à l'alphabétisation, il n'existe pas de politiques et méthodes établies par écrit ni de formulaires communs. Des méthodes de surveillance et de rapport uniformes contribuent à assurer « une uniformité relative dans la livraison efficace des programmes d'alphabétisation dans la province »³¹ et la remise d'information pertinente et utile au bureau central.

Suite à la page suivante

³¹ *Programme communautaire d'apprentissage pour adultes – Manuel des politiques*, mai 2006, page 2.

Annexe 6 – Détails sur la documentation et la surveillance du PCAA, suite

-
- Recommandations**
- Pour assurer de façon constante « une uniformité relative dans la livraison efficace des programmes d'alphabétisation dans la province »,³² **le ministère devrait élaborer par écrit des méthodes pour la surveillance et la présentation des résultats.** Les méthodes pourraient traiter de chacune des responsabilités de surveillance affectées aux coordonnateurs régionaux à l'alphabétisation. Notamment, elles pourraient comprendre : la surveillance des comités régionaux d'alphabétisation pour vérifier qu'ils fonctionnent selon leur *mandat*; des visites de contrôle dans les classes d'alphabétisation (fréquence et moment); le compte rendu des visites; le suivi à faire sur les problèmes déterminés; la présentation des résultats des activités de surveillance au bureau central afin d'améliorer le programme.
 - Pour fournir au bureau central de l'information pertinente et utile et aider les coordonnateurs régionaux à l'alphabétisation à effectuer des visites de contrôle de façon uniforme et efficiente, **le ministère devrait mettre au point un formulaire commun pour la documentation des visites de contrôle.** Le formulaire pourrait contenir une liste des éléments à vérifier dans la classe d'alphabétisation. Il permettrait au coordonnateur régional à l'alphabétisation de déterminer les points de non-conformité aux lignes directrices du PCAA et de faire des observations sur les besoins particuliers de la classe d'alphabétisation. Le formulaire pourrait aussi permettre de consigner des observations de suivi pour indiquer par la suite si les problèmes et les besoins ont été résolus.
 - Pour optimiser la valeur de ses activités de surveillance, **le ministère devrait s'assurer que l'information découlant de la surveillance est utilisée dans la planification relative au programme.**
-

³² Programme communautaire d'apprentissage pour adultes – Manuel des politiques, mai 2006, page 2.

Annexe 7 – Détails sur la mesure des résultats

Dans cette section

Cette section fournit des renseignements additionnels sur les observations résumées dans le graphique présenté précédemment pour l'objectif 3 au sujet de la mesure des résultats du soutien de l'alphabétisation des adultes.

La section traite des sujets suivants :

- Indicateurs du rendement assortis de cibles
- Évaluation des résultats
- Quel pourcentage de la population devrait atteindre le niveau 3 ou plus?
- Avantages de l'information sur le rendement
- Recommandations

Indicateurs du rendement assortis de cibles

Le ministère a pris des mesures en vue de recueillir des informations utiles sur le rendement. Il a mis au point des indicateurs du rendement mesurables et des cibles sur 10 ans. Le Plan stratégique 2005-2008 du ministère et le document *Apprentissage continu : Accès à un enseignement de qualité aux adultes - Énoncé de politique sur l'enseignement aux adultes et l'apprentissage continu* de la division contiennent tous les deux des indicateurs du rendement.

- Le Plan stratégique 2005-2008 du ministère décrit le but comme étant de « Favoriser l'accès à l'éducation et à la formation des adultes et augmenter les réussites » et accompagne ce but de cinq indicateurs du rendement, qui sont présentés précédemment dans le chapitre (**boîte 14**).
- L'Énoncé de politique sur l'enseignement aux adultes et l'apprentissage continu de la division fournit des cibles sur 10 ans. Elles sont présentées précédemment dans le chapitre (**boîte 15**).

Nous félicitons le ministère pour ses efforts en matière de mesure du rendement. Nous avons observé des différences dans le but énoncé et les indicateurs du rendement dans les deux documents mentionnés ci-dessus. À notre avis, il faut d'autres indicateurs du rendement assortis de cibles moins longues. Il est vrai que des cibles sur 10 ans sont utiles, mais il faut aussi des cibles moins longues afin que les stratégies et les programmes puissent être modifiés au besoin.

Suite à la page suivante

Annexe 7 – Détails sur la mesure des résultats, suite

Indicateurs du rendement assortis de cibles, suite

Nous faisons remarquer que la citation suivante tirée du *Discours du trône* de novembre 2007 laisse entendre qu'une nouvelle stratégie en matière d'alphabétisation et de littératie devrait être connue bientôt : « votre gouvernement rendra publique une stratégie d'alphabétisation et de littératie visant à appuyer la réalisation d'objectifs audacieux pour accroître l'alphabétisme nécessaire à l'autosuffisance ».³³ Nous incitons le ministère à poursuivre l'élaboration d'indicateurs du rendement mesurables.

Évaluation des résultats

Le ministère recueille des données de base pour les indicateurs du rendement. Le ministère nous a dit qu'il est en train de rassembler des données de trois années pour servir d'information de base. Alors que le ministère avait commencé la cueillette des données de base il y a plus de trois ans, des changements apportés au PCAA ont mené à des données qui manquaient de cohérence (et qui étaient donc inutiles à des fins de comparaison), et il a dû recommencer la collecte des données d'une période de trois ans.

Suite à la page suivante

³³ *Discours du trône* – Deuxième session de la 56^e législature du Nouveau-Brunswick, novembre 2007, page 11.

Annexe 7 – Détails sur la mesure des résultats, suite

Quel pourcentage de la population devrait atteindre le niveau 3 ou plus?

Afin d'établir des buts et des cibles appropriés, il est important de déterminer, en plus de ce qui est souhaité, ce qui peut être raisonnablement atteint.

Quel est le niveau de compétence souhaité? Et quel pourcentage de gens devrait atteindre le niveau de compétence souhaité?

L'enquête précise que le niveau 3 est nécessaire. (« Le niveau 3 de performance est utilisé afin de définir un "niveau souhaité" de compétence pour faire face aux demandes grandissantes de compétences dans une économie axée sur le savoir et l'information. »³⁴)

Notre recherche ne nous a pas permis de déterminer le pourcentage de la population qui devrait atteindre le niveau 3 ou plus. (Il n'est pas raisonnable de présumer que 100 % d'une population peut atteindre le niveau 3.)

Nous avons pu rassembler les informations suivantes :

- Le chef de file mondial dans l'enquête internationale de 2003 est la Norvège, où 60 % de la population a atteint le niveau 3 ou plus pour les textes suivis, les textes schématiques et la numérotation.³⁵
- Au Canada, 58 % a atteint le niveau 3 ou plus pour les textes suivis, 57 % pour les textes schématiques et 50 % pour la numérotation.³⁶
- Au Nouveau-Brunswick, 50 % a atteint le niveau 3 ou plus pour les textes suivis, 48 % pour les textes schématiques et 40 % pour la numérotation.³⁷
- Les pourcentages du Nouveau-Brunswick se situent de 10 % à 20 % sous le niveau atteint par le chef de file mondial et de 8 % à 10 % sous le niveau national.
- Nous avons relevé que la Colombie-Britannique a comme objectif d'être l'endroit le plus alphabétisé en Amérique du Nord d'ici 2015.³⁸

Suite à la page suivante

³⁴ Statistique Canada, *Miser sur nos compétences : Résultats canadiens de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes*, catalogue n° 89-617-XIF, ISBN 0-662-42116-7, novembre 2005, page 9.

³⁵ Statistique Canada, *Le Quotidien*, le mercredi 11 mai 2005, catalogue n° 11-001 -XIF, ISSN 0827-0465.

³⁶ Statistique Canada, *Miser sur nos compétences : Résultats canadiens de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes*, catalogue n° 89-617-XIF, ISBN 0-662-42116-7, novembre 2005, pages 118-119.

³⁷ Idem.

³⁸ Vérificateur général de la Colombie-Britannique, *Literacy : Creating the Conditions for Reading and Writing Success*, février 2008, page 3.

Annexe 7 – Détails sur la mesure des résultats, suite

Avantages de l'information sur le rendement

L'information sur le rendement ferme la boucle redditionnelle de la dépense de l'argent des contribuables. Les indicateurs du rendement montrent le rendement sur l'investissement et les résultats obtenus grâce aux ressources affectées à un programme. Le ministère pourrait se servir de l'information sur le rendement pour illustrer les résultats de son soutien de l'alphabétisation des adultes et justifier les futures demandes de financement.

L'information sur le rendement est utile pour déterminer les modifications à apporter à un programme. Le ministère pourrait se servir de ses résultats sur le rendement pour réviser son orientation stratégique et ses mécanismes de contrôle afin de continuellement améliorer son soutien de l'alphabétisation des adultes.

Recommandations

- Pour mesurer l'efficacité de son soutien de l'alphabétisation des adultes, ***le ministère devrait mener à terme ses efforts visant à :***
 - ***établir des indicateurs du rendement mesurables;***
 - ***établir des cibles atteignables;***
 - ***surveiller et évaluer le rendement de son soutien de l'alphabétisation des adultes.***
 - D'autres indicateurs du rendement devraient être élaborés.
 - Pour assurer l'amélioration continue de son soutien de l'alphabétisation des adultes, ***le ministère devrait se servir de ses résultats sur le rendement pour réviser son orientation stratégique et ses mécanismes de contrôle.***
-

Annexe 8 – Détails sur la présentation de l'information sur le rendement

Dans cette section

Cette section fournit des renseignements additionnels sur les observations résumées dans le graphique présenté précédemment pour l'objectif 4 au sujet de la présentation de l'information sur le rendement concernant le soutien de l'alphabétisation des adultes.

La section traite des sujets suivants :

- Rapports publics
 - Pas de rapport sur le rendement
 - Avantages potentiels de faire rapport sur le rendement
 - Recommandation
-

Rapports publics

Le ministère fait rapport publiquement sur son soutien de l'alphabétisation des adultes grâce aux moyens résumés dans la **boîte 28**.

Suite à la page suivante

Annexe 8 – Détails sur la présentation de l'information sur le rendement, suite

Rapports publics, suite

28		Principaux moyens pour faire publiquement rapport sur le soutien de l'alphabétisation des adultes du ministère
Moyen	Exemples de l'information fournie	
Site Web du ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilités de la Direction des services d'alphabétisation pour adultes. • Nouvelles et activités. • Objectif et caractéristiques du Programme communautaire d'apprentissage pour adultes (PCAA). • Coordonnées du ministère et des coordonnateurs régionaux à l'alphabétisation. 	
Rapport annuel du ministère	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilités de la Direction des services d'alphabétisation pour adultes. • Principales activités durant l'exercice, dont les modifications apportées au PCAA, le nombre de classes et d'apprenants ayant obtenu des fonds et les nouveaux projets. 	
Communiqués de presse	<ul style="list-style-type: none"> • Reconnaissance des journées spéciales (Journée provinciale de l'alphabétisation et Journée internationale de l'alphabétisation) pour accroître la sensibilisation du public à l'égard de l'importance de l'alphabétisation et de la littératie. • Reconnaissance des bénévoles et autres personnes qui travaillent à l'accroissement des possibilités d'alphabétisation. • Reconnaissance des personnes qui ont amélioré leurs compétences en littératie. • Annonces d'augmentations du financement et de nouvelles initiatives. 	

Pas de rapport sur le rendement

Le ministère ne fait pas rapport publiquement sur le rendement de son soutien de l'alphabétisation des adultes. En 2007, le ministère n'a pas fait rapport publiquement sur le rendement au moyen de son rapport annuel ou de son site Web ni dans des communiqués de presse. L'information que le ministère a présentée au public sur son soutien de l'alphabétisation des adultes a été la suivante : ses responsabilités, ses principales activités et ses prix de reconnaissance pour les bénévoles. Aucune information sur le rendement n'a été fournie pour illustrer les résultats positifs de ce soutien.

Suite à la page suivante

Annexe 8 – Détails sur la présentation de l'information sur le rendement, suite

Pas de rapport sur le rendement, suite

Les éléments typiques d'information sur le rendement qui pourraient être présentés sont les suivants :

- l'objectif du programme, et s'il est en voie d'être atteint;
- des objectifs et des cibles précis et les progrès réalisés en vue de leur atteinte;
- l'incidence du programme.

Le ministère a fait part de son intention de faire rapport sur le rendement dans son rapport annuel. Cette intention est publiquement énoncée dans le rapport annuel du ministère de 2004-2005 et de nouveau dans son rapport annuel de 2005-2006.

Avantages potentiels de faire rapport sur le rendement

Les avantages potentiels de faire rapport publiquement sur le rendement du soutien de l'alphabétisation des adultes sont, entre autres, les suivants :

- L'information sur le rendement communique les résultats d'un programme, et en faire rapport au public permet à ce dernier de voir les résultats des taxes et impôts qu'il paie. C'est ce qu'on appelle souvent rendre des comptes au public.
- De l'information concernant les résultats de la population du Nouveau-Brunswick à l'*Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes* de 2003 continue à être rapportée au public par l'entremise des médias. À notre avis, présenter de l'information sur le rendement concernant le soutien accordé par le ministère à l'alphabétisation des adultes aiderait le public à mieux comprendre la situation de la province en matière de littératie.
- Un rapport annuel par le ministère sur le rendement du soutien de l'alphabétisation des adultes fournirait des informations plus à jour que l'information de l'*Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes* de 2003 qui est donnée à répétition au public par d'autres.
- Présenter de l'information sur le rendement à propos du soutien de l'alphabétisation des adultes pourrait accroître la sensibilisation du public à l'égard de l'alphabétisation et de la littératie. Accroître la sensibilisation du public à l'égard de la situation du Nouveau-Brunswick en matière de littératie était déjà signalé comme une question stratégique en 1991, et nous estimons que la question est toujours actuelle.

Suite à la page suivante

Annexe 8 – Détails sur la présentation de l'information sur le rendement, suite

- Recommandation** • Pour assurer une meilleure reddition de comptes à l'Assemblée législative et au public, *le ministère devrait faire rapport du rendement de son soutien de l'alphabétisation des adultes dans son rapport annuel.*
-

Annexe 9 - Recommandations et réponses du ministère

Dans cette section

Cette section présente nos recommandations dans les domaines qui, à notre avis, nécessitent des changements. Les recommandations que nous avons adressées au ministère sont présentées à côté de la réponse du ministère à chaque recommandation. Les recommandations ont trait à chacun de nos quatre objectifs, qui traitent des sujets suivants :

- Orientation stratégique (**boîte 29**)
- Mécanismes de contrôle (**boîte 30**)
- Mesure des résultats (**boîte 31**)
- Présentation de l'information sur le rendement (**boîte 32**)

Suite à la page suivante

Annexe 9 - Recommandations et réponses du ministère, suite

29

Recommandations concernant l'orientation stratégique pour le soutien de l'alphabétisation des adultes

Recommandation

Documents stratégiques

- **Le ministère devrait déterminer la pertinence de son approche stratégique actuelle (« Énoncé de politique sur l'enseignement aux adultes et l'apprentissage continu ») et la mettre à jour s'il y a lieu.**
- Afin d'améliorer l'orientation stratégique pour le soutien de l'alphabétisation des adultes, **le ministère devrait élaborer des stratégies visant à accroître la sensibilisation du public à l'égard de la situation du Nouveau-Brunswick en matière d'alphabétisation et de littératie et des programmes offerts et promouvoir l'amélioration des compétences en littératie.**
- Afin d'établir une meilleure orientation stratégique pour son soutien de l'alphabétisation des adultes, **le ministère devrait faire en sorte que les documents stratégiques déterminent les groupes cibles et leurs besoins en matière de programmes d'alphabétisation pour adultes.**
- Afin de faciliter la mise en œuvre de son plan stratégique pour le soutien de l'alphabétisation des adultes, **le ministère devrait faire en sorte que chaque mesure soit énoncée de façon précise et accompagnée d'une échéance.**

Réponse du ministère

Le ministère rédige actuellement une stratégie d'alphabétisation et de littératie, comme il est énoncé dans le *Discours du trône* de novembre 2007.

Le ministère se penchera sur le marketing dans le cadre de la stratégie d'alphabétisation et de littératie.

Dans le cadre de la stratégie d'alphabétisation et de littératie qu'il est en train de rédiger, le ministère déterminera les groupes cibles en se fondant sur les besoins provinciaux.

Dans le cadre de la stratégie d'alphabétisation et de littératie qu'il est en train de rédiger, le ministère s'assurera que chaque mesure est précise et assortie d'échéances appropriées.

Groupe consultatif du ministre

- **Le ministère devrait examiner le but du groupe consultatif du ministre ainsi que son rôle dans l'élaboration d'une orientation stratégique, et il devrait modifier le mandat documenté du groupe s'il y a lieu.**
- **Le ministère devrait s'assurer que la représentation au groupe consultatif du ministre et la fréquence de ses réunions permettent au groupe de réaliser son objet.**

Le ministère est d'accord avec la recommandation.

Le ministère tiendra compte de cette recommandation dans le cadre de la stratégie d'alphabétisation et de littératie.

Suite à la page suivante

Annexe 9 - Recommandations et réponses du ministère, suite

30

Recommandations concernant les mécanismes de contrôle du soutien de l'alphabétisation des adultes

Recommandation

Ententes de subvention

- Pour améliorer la reddition de comptes de son soutien de l'alphabétisation des adultes, **le ministère devrait s'assurer qu'une entente est signée avec chaque bénéficiaire de subvention.**
- Pour veiller au respect des conditions de l'entente, **le ministère devrait attribuer la responsabilité de la surveillance des ententes aux bénéficiaires de subventions.**

Réponse du ministère

Le ministère exige maintenant qu'une entente soit signée avec chaque bénéficiaire de subvention afin d'assurer la reddition de comptes de son soutien de l'alphabétisation des adultes.

Le ministère est d'accord, et il attribuera la responsabilité de la surveillance des ententes de façon appropriée.

Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc.

- **Le ministère devrait examiner le but de sa relation avec Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc. et maintenir cette relation uniquement si Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc. devient un organisme vital actif.**
- **Le ministère devrait avoir les mêmes attentes, sinon plus, à l'égard de la qualité des pratiques organisationnelles d'Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc. qu'il a pour les comités d'alphabétisation régionaux.**

Le ministère examinera sa relation avec Alphabétisation Nouveau-Brunswick inc. et agira en conséquence.

Le ministère est d'accord avec la recommandation.

Surveillance du PCAA

- Pour assurer de façon constante « une uniformité relative dans la livraison efficace des programmes d'alphabétisation dans la province »,³⁹ **le ministère devrait élaborer par écrit des méthodes pour la surveillance et la présentation des résultats.**
- Pour fournir au bureau central de l'information pertinente et utile et aider les coordonnateurs régionaux à l'alphabétisation à effectuer des visites de contrôle de façon uniforme et efficiente, **le ministère devrait mettre au point un formulaire commun pour la documentation des visites de contrôle.**
- Pour optimiser la valeur de ses activités de surveillance, **le ministère devrait s'assurer que l'information découlant de la surveillance est utilisée dans la planification relative au programme.**

Le ministère procède actuellement à mettre par écrit les méthodes de surveillance et de rapport que devront suivre les coordonnateurs régionaux à l'alphabétisation.

Le ministère mettra au point un formulaire commun pour documenter les visites de contrôle effectuées dans les classes du PCAA par les coordonnateurs régionaux à l'alphabétisation.

Le ministère s'assurera que l'information découlant de la surveillance est utilisée dans la planification relative au programme.

³⁹ Programme communautaire d'apprentissage pour adultes – Manuel des politiques, mai 2006, page 2.

Annexe 9 - Recommandations et réponses du ministère, suite

31

Recommandations concernant la mesure des résultats du soutien de l'alphabétisation des adultes

Recommandation

Mesure des résultats

- Pour mesurer l'efficacité de son soutien de l'alphabétisation des adultes, **le ministère devrait mener à terme ses efforts visant à :**
 - établir des indicateurs du rendement mesurables;
 - établir des cibles atteignables;
 - surveiller et évaluer le rendement de son soutien de l'alphabétisation des adultes.

D'autres indicateurs du rendement devraient être élaborés.

- Pour assurer l'amélioration continue de son soutien de l'alphabétisation des adultes, **le ministère devrait se servir de ses résultats sur le rendement pour réviser son orientation stratégique et ses mécanismes de contrôle.**

Réponse du ministère

Le ministère établira des cibles atteignables et il surveillera et évaluera le rendement de son soutien de l'alphabétisation des adultes dans le cadre de sa stratégie d'alphabétisation et de littératie.

De plus, le ministère fera un examen des indicateurs du rendement actuels de ce programme.

32

Recommandation concernant la présentation d'information sur le rendement relativement au soutien de l'alphabétisation des adultes

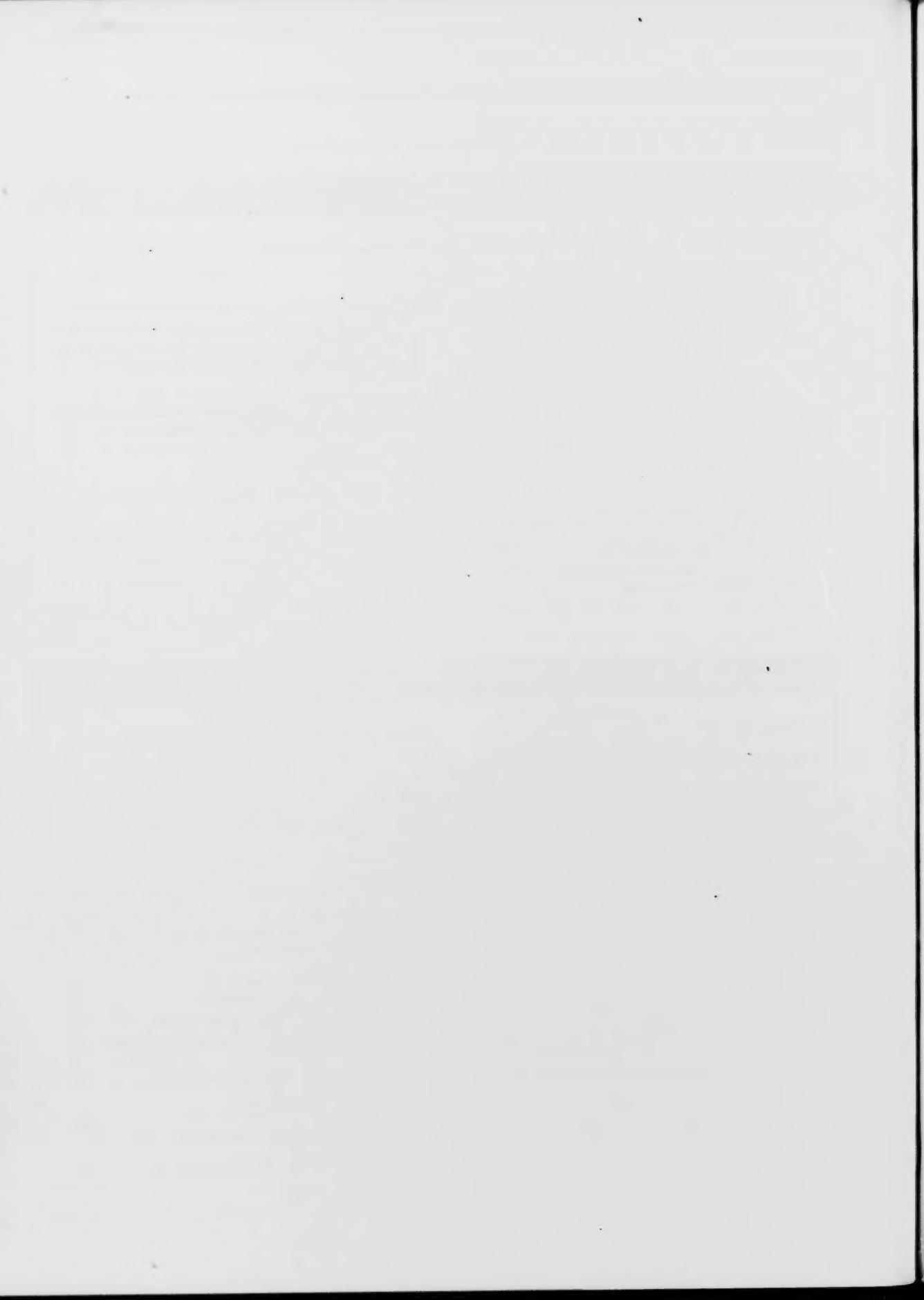
Recommandation

Présentation d'information sur le rendement

- Pour assurer une meilleure reddition de comptes à l'Assemblée législative et au public, **le ministère devrait faire rapport du rendement de son soutien de l'alphabétisation des adultes dans son rapport annuel.**

Réponse du ministère

Le ministère fera un examen de l'information contenue dans le rapport annuel au sujet de ce programme.

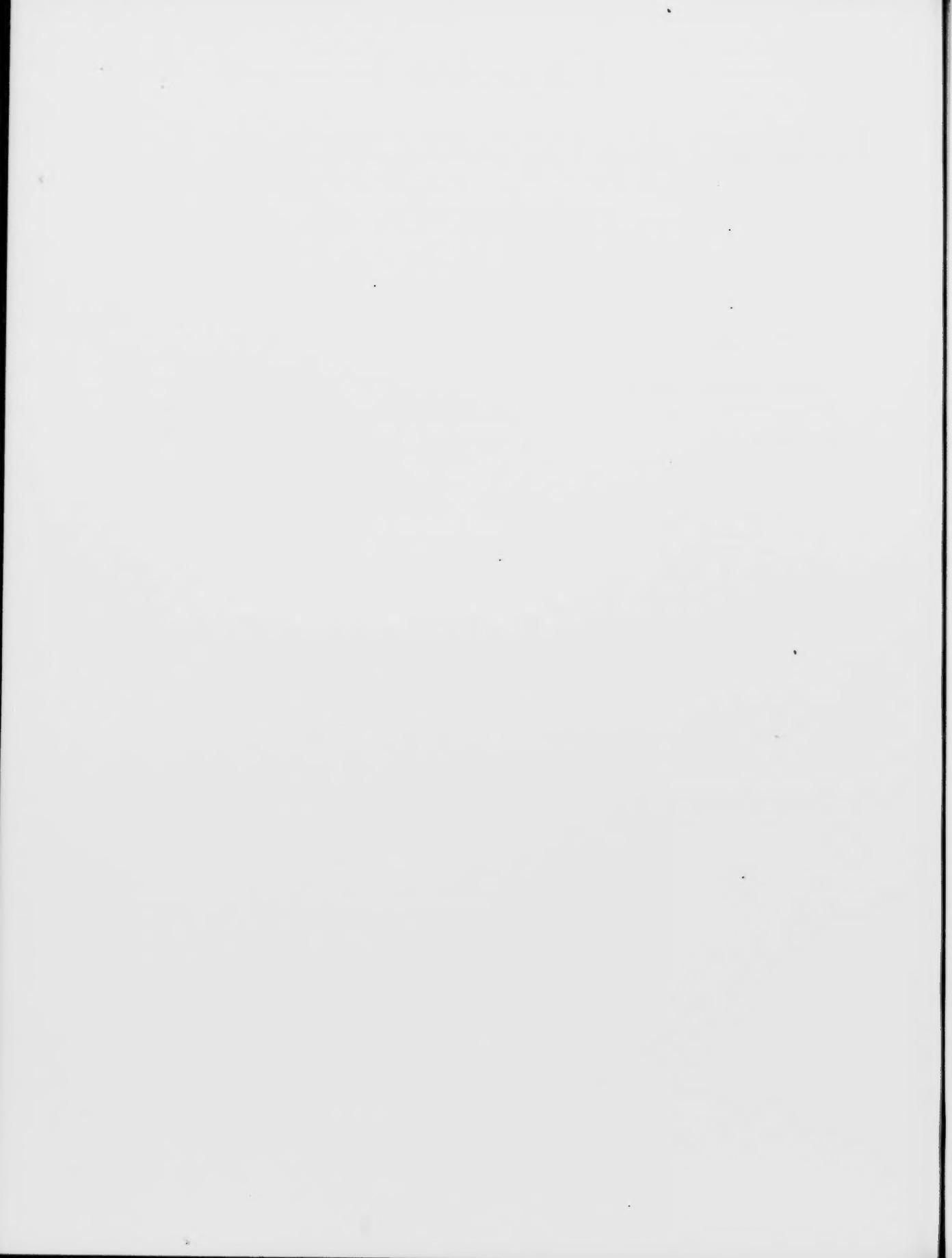


Chapitre 7

Examen des rapports annuels des ministères

Contents

Contexte, étendue et approche	277
Constatations	279
Nos conclusions	291



Examen des rapports annuels des ministères

Contexte, étendue et approche

7.1 Cette année, nous avons examiné un certain nombre de rapports annuels des ministères. Au lieu d'utiliser la directive sur les rapports annuels du gouvernement provincial pour nos critères – comme nous l'avons fait dans plusieurs évaluations antérieures de rapports annuels sur lesquelles nous avons fait rapport au fil des ans, nous nous sommes inspirés de l'*Énoncé de pratiques recommandées – Rapports publics de performance* (PR-2) de 2006 de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) et du document d'accompagnement de mai 2007 de l'ICCA intitulé *Les rapports publics de performance – Guide de préparation* (le guide).

7.2 Notre principal objectif était de déterminer la mesure dans laquelle les rapports annuels des ministères et les rapports sur le rendement produits par notre gouvernement pouvaient être améliorés en appliquant les principes modernes du PR-2. Notre objectif secondaire était de déterminer les améliorations qui pourraient être recommandées pour la directive sur les rapports annuels du gouvernement provincial (cette importante directive gouvernementale n'a pour ainsi dire pas changé depuis une vingtaine d'années).

7.3 Le guide pose 13 questions entourant les pratiques recommandées suivantes :

1. Le rapport est-il facilement accessible et identifiable comme le rapport sur la performance annuelle de l'entité?
2. Le rapport contient-il des informations qui semblent fiables et valides?

3. L'information sur la performance de l'entité est-elle pertinente?
4. L'entité fournit-elle des informations fidèles dans son rapport de performance?
5. L'information sur la performance de l'entité est-elle comparable et cohérente?
6. Le rapport est-il compréhensible?
7. Le rapport porte-t-il sur les quelques aspects essentiels de la performance?
8. Le rapport décrit-il l'orientation stratégique de l'entité?
9. L'entité explique-t-elle les résultats réels de la période et compare-t-elle ces derniers et les résultats prévus, en expliquant tout écart significatif?
10. Le rapport présente-t-il de l'information comparative sur les tendances, des points et données de référence ou encore la performance d'organismes similaires?
11. Le rapport décrit-il les leçons importantes tirées et présente-t-il les facteurs clés qui influent sur la performance et sur les résultats?
12. L'entité a-t-elle établi un lien entre son information financière et son information non financière sur la performance?
13. Les règles ayant présidé à la préparation du rapport sont-elles indiquées?

7.4 Avec ces questions, le guide fait la synthèse des conseils fournis dans le PR-2. Chacune des 13 questions compte des sous-critères ou des sous-questions qui peuvent être utilisés pour comprendre plus en détail les conseils fournis pour la préparation des rapports. Nous nous sommes servis de ces questions et des sous-questions pour élaborer une feuille de pointage. Notre personnel a ensuite examiné six rapports de l'exercice terminé le 31 mars 2007, le plus récent disponible au moment de notre travail.

7.5 Comme le PR-2 ne se veut pas un outil d'évaluation pour l'instant, nous l'utilisons de façon « anonyme », c'est-à-dire que

nous ne présentons pas les résultats de notre examen ministère par ministère. Nous ne portons pas de jugement sur les rapports comme nous l'avons fait pour les trois exercices au cours desquels nous avons tenté d'amener des améliorations en décernant un prix de reconnaissance du vérificateur général. Il s'ensuit que nos constatations découlant du présent chapitre ne peuvent pas servir à évaluer la qualité des rapports sur le rendement d'un ministère en particulier.

7.6 Nous désirons plutôt, en renseignant nos lecteurs sur les plus récentes recherches de l'ICCA dans cet important domaine de la reddition de comptes, encourager les députés et le gouvernement à transformer notre processus de rapport sur le rendement dans la province. Nous réussirons peut-être même à inciter la population de la province à commencer à poser des questions autour des mêmes domaines dont traite l'énoncé de pratiques recommandées.

7.7 Les questions dans ces 13 importants domaines devraient être perçues comme un moyen de susciter la réflexion et de stimuler, et non comme un moyen d'évaluation. Il s'agit de questions conçues pour élargir nos structures et méthodes actuelles de rapport tout en établissant de solides bases pour transformer la préparation des rapports.

7.8 À notre avis, il est important d'établir dès le départ que le PR-2 est un document solide, préparé avec rigueur par un groupe qui s'y connaît très bien dans les questions techniques qui relèvent de sa compétence. Il s'agit d'un document important. C'est un document d'actualité. C'est un document qui peut aider la province à améliorer ses rapports sur le rendement ou de performance¹. Il s'agit d'une excellente source pour la révision de la directive de 1991 de la province qui soutient le mécanisme de rapport sur le rendement.

7.9 Le PR-2 est un document préparé par un chef de file reconnu dans l'élaboration des normes. Un groupe de travail composé de spécialistes de la communication de l'information sur le rendement de tous les ordres de gouvernement du Canada ainsi que d'un membre du conseil sur les normes comptables du gouvernement américain a rassemblé la matière pour le PR-2. Suivant de vastes consultations publiques et un examen approfondi avec les parties intéressées, le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de

1. N.d.T. Les termes « rendement » et « performance » sont employés de façon interchangeable.

l'ICCA a approuvé un énoncé de pratiques recommandées sur les rapports publics de performance (le PR-2) en juin 2006.

7.10 Le PR-2 « fournit des indications sur la communication de l'information sur la performance dans les rapports publics de performance des gouvernements ou des organismes publics » (paragraphe 1 du PR-2). Le PR-2 cherche à aider les gouvernements à aller plus loin que la communication d'information sur les intrants et les activités. Cela aide les entités qui communiquent cette information à s'intéresser « davantage au résultat de l'utilisation des ressources par rapport à ce qui était prévu » (paragraphe 3 du PR-2). Fait intéressant à noter, ce langage ressemble beaucoup à l'objectif de la directive sur les rapports annuels de la province, dans laquelle on lit que le rapport annuel « est l'élément clé qui permet d'évaluer les résultats obtenus par un ministère ou un organisme gouvernemental, par rapport à ses objectifs et à ses plans d'action ».

7.11 Le PR-2 offre des indications générales. Ce n'est pas un énoncé normatif, ni un modèle de rapport de performance pour les gouvernements.

7.12 Bien que le guide prenne soin d'indiquer qu'il ne constitue pas un modèle, il va un peu plus loin dans ce sens en ajoutant qu'il « vise à stimuler la réflexion et à fournir un cadre de référence pour la préparation des rapports publics de performance par les entités du secteur public » (page *i* du guide). D'abord, le guide encadre les pratiques recommandées sous la forme des 13 questions. Puis, partant de la documentation justificative du PR-2, il fournit ce que nous avons appelé des sous-critères, qui exposent un certain nombre d'indices montrant que les pratiques recommandées ont été appliquées.

7.13 Par exemple, la première question du guide est la suivante : « Le rapport est-il facilement accessible et identifiable comme le rapport sur la performance annuelle de l'entité? » L'un des indices que la pratique a été appliquée est le suivant : « Le rapport est clairement identifié comme le rapport de performance de l'entité ». Un autre indice, qui porte plus directement sur la partie « accessible » de la question est que « le rapport est disponible sur support papier ou électronique ». Chacun de ces indices renvoie à un paragraphe précis du PR-2.

7.14 Pour chaque pratique recommandée, le guide présente aussi une série de boîtes comprenant des indices que la pratique

recommandée n'a pas été appliquée. Ainsi, la pratique recommandé n° 7 indique que le rapport doit porter sur les quelques aspects essentiels du rendement. Dans la boîte, il est précisé que, si « le rapport n'indique pas la mesure dans laquelle l'entité fait des progrès en vue de l'atteinte des résultats », alors la pratique recommandée n'a pas été appliquée. Si les commentaires descriptifs du rapport ne sont pas clairs ou présentent peu d'exemples de réalisations concrètes, le lecteur pourrait aussi conclure que le rapport n'est pas axé sur les quelques aspects essentiels du rendement.

7.15 Partant de l'information contenue dans les questions et des indices qui les accompagnent (ou ce que nous pourrions aussi appeler des sous-critères), nous avons examiné notre échantillon de rapports. Nous voulions comparer ces différents exemples de rapports annuels de ministères à l'énoncé des pratiques recommandées PR-2 pour les rapports publics de performance. Nos comparaisons sont résumées à la pièce 7.1 ci-dessous.

Pièce 7.1 - Examination d'un échantillon de rapports annuels de ministères

Questions des pratiques recommandées PR-2	Comparaison d'un échantillon de rapports avec les indices des pratiques recommandées
1. Le rapport est-il facilement accessible et identifiable comme le rapport sur la performance annuelle de l'entité?	Les rapports que nous avons examinés se comparent favorablement pour certains aspects. Notamment, des liens directs sont affichés sur les sites Web des ministères, et le rapport est disponible sur support papier ou électronique. Les rapports réussissent moins bien à identifier les utilisateurs à qui ils s'adressent et à clairement indiquer que le rapport du ministère est le rapport sur le rendement de l'entité.
2. Le rapport contient-il des informations qui semblent fiables et valides?	Deux des rapports que nous avons examinés avaient pris quelques mesures à cet égard. Toutefois, pour la plupart des rapports, les indices de cette pratique recommandée n'étaient pas visibles. Par exemple, les rapports précisent rarement ce qui est fait pour vérifier et valider les mesures du rendement et l'information sur le rendement.

recommandée n'a pas été appliquée. Ainsi, la pratique recommandé n° 7 indique que le rapport doit porter sur les quelques aspects essentiels du rendement. Dans la boîte, il est précisé que, si « le rapport n'indique pas la mesure dans laquelle l'entité fait des progrès en vue de l'atteinte des résultats », alors la pratique recommandée n'a pas été appliquée. Si les commentaires descriptifs du rapport ne sont pas clairs ou présentent peu d'exemples de réalisations concrètes, le lecteur pourrait aussi conclure que le rapport n'est pas axé sur les quelques aspects essentiels du rendement.

7.15 Partant de l'information contenue dans les questions et des indices qui les accompagnent (ou ce que nous pourrions aussi appeler des sous-critères), nous avons examiné notre échantillon de rapports. Nous voulions comparer ces différents exemples de rapports annuels de ministères à l'énoncé des pratiques recommandées PR-2 pour les rapports publics de performance. Nos comparaisons sont résumées à la pièce 7.1 ci-dessous.

Pièce 7.1 - Examination d'un échantillon de rapports annuels de ministères

Questions des pratiques recommandées PR-2	Comparaison d'un échantillon de rapports avec les indices des pratiques recommandées
1. Le rapport est-il facilement accessible et identifiable comme le rapport sur la performance annuelle de l'entité?	Les rapports que nous avons examinés se comparent favorablement pour certains aspects. Notamment, des liens directs sont affichés sur les sites Web des ministères, et le rapport est disponible sur support papier ou électronique. Les rapports réussissent moins bien à identifier les utilisateurs à qui ils s'adressent et à clairement indiquer que le rapport du ministère est le rapport sur le rendement de l'entité.
2. Le rapport contient-il des informations qui semblent fiables et valides?	Deux des rapports que nous avons examinés avaient pris quelques mesures à cet égard. Toutefois, pour la plupart des rapports, les indices de cette pratique recommandée n'étaient pas visibles. Par exemple, les rapports précisent rarement ce qui est fait pour vérifier et valider les mesures du rendement et l'information sur le rendement.

<p>3. L'information sur la performance de l'entité est-elle pertinente?</p>	<p>Deux ministères ont fait des efforts visibles pour relier le rendement aux plans stratégiques. La plupart ne le font pas. Les mesures du rendement sont rares. Il y a très peu de discussion pour expliquer comment les mesures du rendement sont utilisées pour prendre des décisions à l'interne. De plus, l'un des aspects les plus fondamentaux de la pertinence – la publication en temps opportun – n'est pas satisfaisant. Seulement un des six ministères de notre échantillon avait déposé son rapport à la date limite du 1^{er} novembre. Un ministère a déposé son rapport le 20 février 2008, et l'autre le 31 mars 2008. (Pour l'ensemble du gouvernement, seulement deux rapports avaient été déposés à la date limite du 1^{er} novembre.)</p>
<p>4. L'entité fournit-elle des informations fidèles dans son rapport de performance?</p>	<p>Des améliorations importantes pourraient être apportées aux rapports sur au moins deux plans :</p> <ul style="list-style-type: none"> • présenter suffisamment d'information sur la performance pour permettre une évaluation des progrès réalisés en vue de l'atteinte des résultats qui soit plausible et fondée sur des preuves; • présenter de l'information sur la performance qui est exempte de parti pris.
<p>5. L'information sur la performance de l'entité est-elle comparable et cohérente?</p>	<p>Il y a une absence évidente d'analyse des tendances. En d'autres termes, il n'y a rien qui permette les comparaisons. De plus, les lecteurs de la plupart des rapports auraient beaucoup de difficulté à déterminer si les principales cibles de rendement sont atteintes ou non.</p>

6. Le rapport est-il compréhensible?

Nos examinateurs ont constaté que cet aspect est plus satisfaisant, ou du moins de généralement moyen à bon. Ils ont trouvé que les rapports étaient rédigés dans une langue que le grand public pouvait comprendre. Un indice, ou sous-question, que notre personnel a jugé faible dans la plupart des cas est le fait que les rapports ne semblent pas faire des renvois clairs aux documents de planification (mesures législatives, budget, discours du Trône) utilisés comme base d'évaluation des résultats réels par rapport au plan.

7. Le rapport porte-t-il sur les quelques aspects essentiels de la performance?

Nos examinateurs ont relevé deux indices clés qui pourraient être grandement améliorés dans les rapports contrôlés par sondages. D'abord, les rapports devraient porter sur les stratégies, buts et objectifs clés de l'entité. L'autre est de montrer clairement aux lecteurs les avantages que le public retire du travail accompli par les ministères, ce qu'ils peuvent faire en illustrant « ces avantages au moyen d'exemples concrets – axés sur les résultats – des réalisations de l'entité ».

8. Le rapport décrit-il l'orientation stratégique de l'entité?

Le contexte est un aspect tout à fait escamoté. Les rapports ne résument pas l'information sur les priorités de haut niveau et les buts à long terme des ministères. Les rapports ne font pas de renvois clairs aux documents de planification qui établissent les priorités et les buts (mesures législatives, budget, discours du Trône).

3. L'information sur la performance de l'entité est-elle pertinente? Deux ministères ont fait des efforts visibles pour relier le rendement aux plans stratégiques. La plupart ne le font pas. Les mesures du rendement sont rares. Il y a très peu de discussion pour expliquer comment les mesures du rendement sont utilisées pour prendre des décisions à l'interne. De plus, l'un des aspects les plus fondamentaux de la pertinence – la publication en temps opportun – n'est pas satisfaisant. Seulement un des six ministères de notre échantillon avait déposé son rapport à la date limite du 1^{er} novembre. Un ministère a déposé son rapport le 20 février 2008, et l'autre le 31 mars 2008. (Pour l'ensemble du gouvernement, seulement deux rapports avaient été déposés à la date limite du 1^{er} novembre.)

<p>4. L'entité fournit-elle des informations fidèles dans son rapport de performance?</p>	<p>Des améliorations sont nécessaires pour faire de ces rapports sur au moins deux plans : présenter suffisamment d'information sur la performance pour permettre une évaluation des progrès réalisés en vue de l'atteinte des résultats qui sont largement semblables et fondés sur des preuves, présenter de l'information sur la performance qui est exempte de parti pris.</p>
---	--

5. L'information sur la performance de l'entité est-elle comparable et cohérente? Il y a une absence évidente d'analyse des tendances. En d'autres termes, il n'y a rien qui permette les comparaisons. De plus, les lecteurs de la plupart des rapports auraient beaucoup de difficulté à déterminer si les principales cibles de rendement sont atteintes ou non.

6. Le rapport est-il compréhensible?

Nos examinateurs ont constaté que cet aspect est plus satisfaisant, ou du moins de généralement moyen à bon. Ils ont trouvé que les rapports étaient rédigés dans une langue que le grand public pouvait comprendre. Un indice, ou sous-question, que notre personnel a jugé faible dans la plupart des cas est le fait que les rapports ne semblent pas faire des renvois clairs aux documents de planification (mesures législatives, budget, discours du Trône) utilisés comme base d'évaluation des résultats réels par rapport au plan.

7. Le rapport porte-t-il sur les quelques aspects essentiels de la performance?

Nos examinateurs ont relevé deux indices clés qui pourraient être grandement améliorés dans les rapports contrôlés par sondages. D'abord, les rapports devraient porter sur les stratégies, buts et objectifs clés de l'entité. L'autre est de montrer clairement aux lecteurs les avantages que le public retire du travail accompli par les ministères, ce qu'ils peuvent faire en illustrant « ces avantages au moyen d'exemples concrets – axés sur les résultats – des réalisations de l'entité ».

8. Le rapport décrit-il l'orientation stratégique de l'entité?

Le constat de cet aspect nous a fait s'interroger. Les rapports ne résument pas l'information sur les priorités de haut niveau et les buts à long terme des ministères. Les rapports ne font pas de renvois clairs aux documents de planification qui établissent les priorités et les buts (mesures législatives, budget, discours du Trône).

9. L'entité explique-t-elle les résultats réels de la période et compare-t-elle ces derniers et les résultats prévus, en expliquant tout écart significatif?

Deux des rapports présentent des mesures en termes d'extrants et de résultats qui comparent les résultats réels aux résultats prévus. Mais ici encore, nous sommes d'avis qu'il y a beaucoup de place à l'amélioration. L'un des principaux aspects à améliorer est relié à la question précédente, la question n° 8. En résumé, comment les résultats de l'exercice courant s'insèrent-ils dans la vue d'ensemble? Quand les ministères n'atteignent pas leurs objectifs, il est nécessaire pour les lecteurs que les rapports expliquent les écarts.

10. Le rapport présente-t-il de l'information comparative sur les tendances, des points et données de référence ou encore la performance d'organismes similaires?

Il y a peu sinon aucune information comparative montrant le degré auquel les résultats réels se comparent à ceux d'organismes similaires ou aux données de référence pour le service. De même, bien qu'au moins trois des rapports présentent une certaine analyse des tendances, les rapports doivent présenter beaucoup plus d'information de qualité à ce sujet.

11. Le rapport décrit-il les leçons importantes tirées et présente-t-il les facteurs clés qui influent sur la performance et sur les résultats?

Notre personnel a constaté dans tous les cas que cet aspect est insatisfaisant. Pour les neuf indices ou sous-critères de la question n° 11, l'évaluation la plus élevée accordée par notre personnel est « quelque peu d'accord ». De plus, seulement un des six ministères a obtenu « quelque peu d'accord » plus d'une fois. Pour qu'un gouvernement s'améliore, il doit cerner ses difficultés. Dans quels domaines n'est-il pas à la hauteur? Il doit ensuite tirer des leçons afin de pouvoir s'améliorer à l'avenir. À la lumière du principal document redditionnel des ministères, leur rapport annuel, nous ne savons pas si cela se produit.

12. L'entité a-t-elle établi un lien entre son information financière et son information non financière sur la performance?

Il reste encore beaucoup à faire pour relier tous les coûts engagés par un ministère à des mesures individuelles du rendement. Une attribution des coûts bien faite permettrait aux lecteurs d'analyser le niveau et le type de ressources nécessaires pour produire les résultats recherchés par notre gouvernement au nom de la population. Le gouvernement a beaucoup de travail à faire pour élaborer un système de coûts de revient à l'appui de ses projets. Le gouvernement n'indique pas combien coûtent les résultats qu'il obtient.

13. Les règles ayant présidé à la préparation du rapport sont-elles indiquées?

Un aspect positif est que les rapports comportent tous une description du ministère qui publie le rapport. En revanche, des efforts semblent avoir été accomplis dans seulement un cas pour décrire ce qui a été fait pour vérifier la fiabilité de l'information sur le rendement.

9. L'entité explique-t-elle les résultats réels de la période et compare-t-elle ces derniers et les résultats prévus, en expliquant tout écart significatif?

Deux des rapports présentent des mesures en termes d'extrants et de résultats qui comparent les résultats réels aux résultats prévus. Mais ici encore, nous sommes d'avis qu'il y a beaucoup de place à l'amélioration. L'un des principaux aspects à améliorer est relié à la question précédente, la question n° 8. En résumé, comment les résultats de l'exercice courant s'insèrent-ils dans la vue d'ensemble? Quand les ministères n'atteignent pas leurs objectifs, il est nécessaire pour les lecteurs que les rapports expliquent les écarts.

10. Le rapport présente-t-il de l'information comparative sur les tendances, des points et données de référence ou encore la performance d'organismes similaires?

Il y a peu sinon aucune information comparative montrant le degré auquel les résultats réels se comparent à ceux d'organismes similaires ou aux données de référence pour le service. De même, bien qu'au moins trois des rapports présentent une certaine analyse des tendances, les rapports doivent présenter beaucoup plus d'information de qualité à ce sujet.

11. Le rapport décrit-il les leçons importantes tirées et présente-t-il les facteurs clés qui influent sur la performance et sur les résultats?

Notre personnel a constaté dans tous les cas que cet aspect est insatisfaisant. Pour les neuf indices ou sous-critères de la question n° 11, l'évaluation la plus élevée accordée par notre personnel est « quelque peu d'accord ». De plus, seulement un des six ministères a obtenu « quelque peu d'accord » plus d'une fois. Pour qu'un gouvernement s'améliore, il doit cerner ses difficultés. Dans quels domaines n'est-il pas à la hauteur? Il doit ensuite tirer des leçons afin de pouvoir s'améliorer à l'avenir. À la lumière du principal document redditionnel des ministères, leur rapport annuel, nous ne savons pas si cela se produit.

12. L'entité a-t-elle établi un lien entre son information financière et son information non financière sur la performance?

Il reste encore beaucoup à faire pour relier tous les coûts engagés par un ministère à des mesures individuelles du rendement. Une attribution des coûts bien faite permettrait aux lecteurs d'analyser le niveau et le type de ressources nécessaires pour produire les résultats recherchés par notre gouvernement au nom de la population. Le gouvernement a beaucoup de travail à faire pour élaborer un système de coûts de revient à l'appui de ses projets. Le gouvernement n'indique pas combien coûtent les résultats qu'il obtient.

13. Les règles ayant présidé à la préparation du rapport sont-elles indiquées?

Un aspect positif est que les rapports comportent tous une description du ministère qui publie le rapport. En revanche, des efforts semblent avoir été accomplis dans seulement un cas pour décrire ce qui a été fait pour vérifier la fiabilité de l'information sur le rendement.

7.16 Comme le montre clairement l'examen de la pièce 7.1, il y a lieu d'améliorer les rapports annuels des ministères de notre gouvernement pour qu'ils respectent le cadre de référence actuel du PR-2 et le guide. Les rapports annuels des ministères sont très loin de ressembler au cadre de référence établi par les plus récentes recherches en matière de rapports de performance.

7.17 Un tel résultat ne devrait pas nous surprendre. En effet, au cours de nos vérifications de divers rapports annuels au fil des ans et au cours de notre travail portant sur le projet de prix pour les rapports annuels, nous avons dressé une longue liste de cas de non-respect de la directive sur les rapports de la province. (Comme nous le montrerons à la pièce 7.2, cette directive n'est pas aussi exigeante que le cadre de référence du PR-2.) Nos nombreuses années d'observations de cas de non-conformité à cet égard sont peut-être le mieux résumées dans un paragraphe rédigé par le vérificateur général précédent, juste avant son départ à la retraite, dans ses réflexions personnelles au sujet de ses efforts visant à améliorer la qualité et l'utilisation des rapports annuels des ministères par la remise d'un prix annuel :

Alors que les rapports n'ont jamais été d'une grande qualité, nous avons quand même pu décerner un prix pour le meilleur rapport annuel chacune des trois premières années. Toutefois, pour la quatrième année, aucun des rapports que nous avons examinés n'était de qualité acceptable, et nous avons décidé de ne pas choisir un gagnant. (Rapport de 2005, volume 1, paragraphe 2.21)

7.18 Bref, les rapports se sont détériorés au lieu de s'améliorer.

7.19 Cette absence de conformité est troublante. La directive sur les rapports annuels comporte plusieurs aspects positifs qu'il y a lieu de souligner en matière de rapports sur le rendement. En fait, au moment de sa publication en 1991, la directive était considérée comme avant-gardiste. Le Nouveau-Brunswick était perçu comme un véritable chef de file dans le domaine des rapports sur le rendement, sinon pour les rapports en soi, du moins pour le cadre stratégique établi pour de tels rapports. De plus, avec le début de la publication du document *Indicateurs de rendement – Supplément du budget principal* à partir du processus budgétaire de 1996-1997, il semblait que le gouvernement prenait au sérieux le cycle de la présentation de l'information sur la planification et la performance. Malheureusement, le supplément a disparu après l'exercice

1999-2000. La qualité des rapports s'est détériorée, comme le montrent très nettement la pièce 7.1 et le paragraphe 2.21 tiré de notre rapport de 2005.

Comparaison de la directive gouvernementale au PR-2

7.20 Il est probablement devenu évident que nous nous dirigeons vers une conclusion ou une recommandation voulant que quelque chose soit fait pour améliorer les rapports annuels du gouvernement. À bien des égards, si nous parvenions à convaincre le gouvernement de simplement observer sa propre directive, cela représenterait un progrès important.

7.21 Avant de passer à nos recommandations, il serait peut-être utile de voir également si nous devrions recommander de préparer les rapports en fonction d'un cadre stratégique révisé, tel que le PR-2, plutôt qu'en fonction d'une directive approuvée en 1991. Afin de déterminer les améliorations que nous pourrions recommander, nous avons préparé la pièce 7.2. Cette pièce compare les pratiques recommandées dans l'énoncé du PR-2 à la directive gouvernementale. Ce faisant, nous offrons des suggestions visant à mettre à jour et à renforcer notre directive.

*Pièce 7.2 Comparaison du PR-2 à la directive gouvernementale***Questions des pratiques recommandées PR-2**

1. Le rapport est-il facilement accessible et identifiable comme le rapport sur la performance annuelle de l'entité?

2. Le rapport contient-il des informations qui semblent fiables et valides?

3. L'information sur la performance de l'entité est-elle pertinente?

Comparaison de la directive gouvernementale actuelle aux indices des pratiques recommandées

La directive est compatible avec le PR-2, mais demeure silencieuse sur certains aspects. Selon le paragraphe 4, le rapport annuel « vise avant tout à permettre aux ministères et aux organismes gouvernementaux de rendre compte de leurs activités ». Toutefois, la directive n'exige pas que les rapports annuels des ministères s'identifient comme le rapport sur le rendement de l'entité. Elle n'exige pas non plus que le rapport précise les utilisateurs à qui il s'adresse ou qu'il donne des liens vers des sites Web et d'autres sources additionnelles d'information.

La directive ne fait aucune mention de la fiabilité et de la validité de l'information contenue dans le rapport annuel.

La directive traite de ce point ainsi : « les ministères et les organismes doivent exposer clairement leurs objectifs généraux et spécifiques ainsi que leurs indicateurs de performance. Le rapport devrait préciser dans quelle mesure les programmes existants demeurent pertinents ». La directive aborde aussi la question du moment du dépôt relativement à la pertinence en précisant que les rapports doivent être déposés au plus tard le 1^{er} novembre, soit sept mois après la fin de l'exercice. Le PR-2 propose un délai de 120 jours (quatre mois) après la fin de l'exercice.

4. L'entité fournit-elle des informations fidèles dans son rapport de performance?

La directive ne dit rien à ce sujet. La fidélité de l'information mentionnée dans le PR-2 signifie que le rapport doit être impartial. L'information devrait y être suffisante pour permettre une évaluation des progrès réalisés en vue de l'atteinte des résultats qui soit vraisemblable et fondée sur des preuves. Le rapport devrait faire état de certains objectifs non atteints en matière de rendement. L'évaluation des programmes devrait confirmer leur incidence.

5. L'information sur la performance de l'entité est-elle comparable et cohérente?

La directive n'exige pas d'analyses des tendances.

6. Le rapport est-il compréhensible?

Selon la directive, « les rapports annuels doivent être rédigés dans une langue claire et simple ». De plus, « il est conseillé d'utiliser des tableaux, des graphiques et des diagrammes qui permettent aux lecteurs de mieux comprendre les données statistiques ». Un aspect particulier sur lequel la directive est muette est l'obligation pour les rapports de faire des renvois clairs aux documents de planification (mesures législatives, budget, discours du Trône) utilisés comme base d'évaluation des résultats réels par rapport au plan.

Pièce 7.2 Comparaison du PR-2 à la directive gouvernementale

Questions des pratiques recommandées PR-2	Comparaison de la directive gouvernementale actuelle aux indices des pratiques recommandées
1. Le rapport est-il facilement accessible et identifiable comme le rapport sur la performance annuelle de l'entité?	La directive est compatible avec le PR-2, mais demeure silencieuse sur certains aspects. Selon le paragraphe 4, le rapport annuel « vise avant tout à permettre aux ministères et aux organismes gouvernementaux de rendre compte de leurs activités ». Toutefois, la directive n'exige pas que les rapports annuels des ministères s'identifient comme le rapport sur le rendement de l'entité. Elle n'exige pas non plus que le rapport précise les utilisateurs à qui il s'adresse ou qu'il donne des liens vers des sites Web et d'autres sources additionnelles d'information.
2. Le rapport contient-il des informations qui semblent fiables et valides?	La directive ne fait aucune mention de la fiabilité et de la validité de l'information contenue dans le rapport annuel.
3. L'information sur la performance de l'entité est-elle pertinente?	La directive traite de ce point ainsi : « les ministères et les organismes doivent exposer clairement leurs objectifs généraux et spécifiques ainsi que leurs indicateurs de performance. Le rapport devrait préciser dans quelle mesure les programmes existants demeurent pertinents ». La directive aborde aussi la question du moment du dépôt relativement à la pertinence en précisant que les rapports doivent être déposés au plus tard le 1 ^{er} novembre, soit sept mois après la fin de l'exercice. Le PR-2 propose un délai de 120 jours (quatre mois) après la fin de l'exercice.

4. L'entité fournit-elle des informations fidèles dans son rapport de performance?

La directive ne dit rien à ce sujet. La fidélité de l'information mentionnée dans le PR-2 signifie que le rapport doit être impartial. L'information devrait y être suffisante pour permettre une évaluation des progrès réalisés en vue de l'atteinte des résultats qui soit vraisemblable et fondée sur des preuves. Le rapport devrait faire état de certains objectifs non atteints en matière de rendement. L'évaluation des programmes devrait confirmer leur incidence.

5. L'information sur la performance de l'entité est-elle comparable et cohérente?

La directive n'exige pas d'analyses des tendances.

6. Le rapport est-il compréhensible?

Selon la directive, « les rapports annuels doivent être rédigés dans une langue claire et simple ». De plus, « il est conseillé d'utiliser des tableaux, des graphiques et des diagrammes qui permettent aux lecteurs de mieux comprendre les données statistiques ». Un aspect particulier sur lequel la directive est muette est l'obligation pour les rapports de faire des renvois clairs aux documents de planification (mesures législatives, budget, discours du Trône) utilisés comme base d'évaluation des résultats réels par rapport au plan.

7. Le rapport porte-t-il sur les quelques aspects essentiels de la performance?	La directive ne semble pas aborder la question de déterminer quelques aspects essentiels de la performance.
8. Le rapport décrit-il l'orientation stratégique de l'entité?	La directive précise en effet que les entités doivent « exposer clairement leurs objectifs généraux et spécifiques ainsi que leurs indicateurs de performance ».
9. L'entité explique-t-elle les résultats réels de la période et compare-t-elle ces derniers et les résultats prévus, en expliquant tout écart significatif?	La directive précise que les rapports devraient montrer dans quelle mesure « les objectifs ont été atteints ».
10. Le rapport présente-t-il de l'information comparative sur les tendances, des points et données de référence ou encore la performance d'organismes similaires?	La directive n'exige pas la présentation d'information comparative pour montrer comment les résultats réels se comparent aux tendances, aux organismes similaires ou aux données de référence pour le service.
11. Le rapport décrit-il les leçons importantes tirées et présente-t-il les facteurs clés qui influent sur la performance et sur les résultats?	La directive n'exige pas que les rapports présentent les leçons tirées.

12. L'entité a-t-elle établi un lien entre son information financière et son information non financière sur la performance?

La directive n'exige pas que les rapports établissent un lien entre l'information financière et l'information non financière sur la performance.

13. Les règles ayant présidé à la préparation du rapport sont-elles indiquées?

La directive n'exige pas que les rapports indiquent les efforts qui ont été faits pour vérifier la fiabilité de l'information sur le rendement. Elle n'exige pas de déclaration de responsabilité par l'organisme directeur.

Nos conclusions

7.22 La pièce 7.1 montre que, dans notre échantillon de rapports annuels de ministères, il manque bon nombre des caractéristiques exigées par un cadre redditionnel moderne. La pièce 7.2 montre que notre cadre stratégique actuel, bien qu'il présente certains points positifs, est un guide plutôt léger comparativement au PR-2. La directive gouvernementale a presque 20 ans. Elle a besoin d'être mise à jour.

7.23 Donc, on peut dire que c'est la production de rapports de performance dans son ensemble qui a besoin d'une refonte. Les ministères ne respectent pas la directive en matière de rapports du gouvernement provincial et, même s'ils la respectaient, elle nécessite certainement une mise à jour.

7.24 Au regard de ces conclusions, nous avons trouvé l'une des initiatives de changement du gouvernement particulièrement intrigante. Le récent *Plan d'action pour transformer l'éducation postsecondaire du Nouveau-Brunswick* semble en avoir long à dire sur la reddition de comptes et les rapports sur le rendement. De plus, il semble que des éléments du plan d'action aient suscité un certain degré de controverse dans le milieu universitaire au sujet de la forme et de l'orientation que cet appel à la reddition de comptes et à la production de rapports sur le rendement pourraient avoir.

7. Le rapport porte-t-il sur les quelques aspects essentiels de la performance?	La directive ne semble pas aborder la question de déterminer quelques aspects essentiels de la performance.
8. Le rapport décrit-il l'orientation stratégique de l'entité?	La directive précise en effet que les entités doivent « exposer clairement leurs objectifs généraux et spécifiques ainsi que leurs indicateurs de performance ».
9. L'entité explique-t-elle les résultats réels de la période et compare-t-elle ces derniers et les résultats prévus, en expliquant tout écart significatif?	La directive précise que les rapports devraient montrer dans quelle mesure « les objectifs ont été atteints ». La directive n'exige pas que les écarts soient expliqués, outre la présentation de brèves explications sur les écarts entre les résultats financiers et le budget.
10. Le rapport décrit-il de l'information comparative sur les tendances, des points et données de référence ou encore la performance d'organismes similaires?	La directive n'exige pas la présentation d'information comparative pour montrer comment les résultats réels se comparent aux tendances, aux organismes similaires ou aux données de référence pour le service.
11. Le rapport décrit-il les leçons importantes tirées et présente-t-il les facteurs clés qui influent sur la performance et sur les résultats?	La directive n'exige pas que les rapports présentent les leçons tirées.

12. L'entité a-t-elle établi un lien entre son information financière et son information non financière sur la performance?

La directive n'exige pas que les rapports établissent un lien entre l'information financière et l'information non financière sur la performance.

13. Les règles ayant présidé à la préparation du rapport sont-elles indiquées?

La directive n'exige pas que les rapports indiquent les efforts qui ont été faits pour vérifier la fiabilité de l'information sur le rendement. Elle n'exige pas de déclaration de responsabilité par l'organisme directeur.

Nos conclusions

7.22 La pièce 7.1 montre que, dans notre échantillon de rapports annuels de ministères, il manque bon nombre des caractéristiques exigées par un cadre redditionnel moderne. La pièce 7.2 montre que notre cadre stratégique actuel, bien qu'il présente certains points positifs, est un guide plutôt léger comparativement au PR-2. La directive gouvernementale a presque 20 ans. Elle a besoin d'être mise à jour.

7.23 Donc, on peut dire que c'est la production de rapports de performance dans son ensemble qui a besoin d'une refonte. Les ministères ne respectent pas la directive en matière de rapports du gouvernement provincial et, même s'ils la respectaient, elle nécessite certainement une mise à jour.

7.24 Au regard de ces conclusions, nous avons trouvé l'une des initiatives de changement du gouvernement particulièrement intrigante. Le récent *Plan d'action pour transformer l'éducation postsecondaire du Nouveau-Brunswick* semble en avoir long à dire sur la reddition de comptes et les rapports sur le rendement. De plus, il semble que des éléments du plan d'action aient suscité un certain degré de controverse dans le milieu universitaire au sujet de la forme et de l'orientation que cet appel à la reddition de comptes et à la production de rapports sur le rendement pourraient avoir.

7.25 La mesure n° 29 du *Plan d'action pour transformer l'éducation postsecondaire du Nouveau-Brunswick* se lit comme suit :

En vue d'assurer la transparence et la responsabilisation dans l'utilisation des fonds publics et afin d'assurer des avancées rapides en ce qui concerne la refonte nécessaire du système, chaque établissement public présentera au gouvernement un plan stratégique quinquennal ainsi qu'un plan d'activités annuel. Ces plans seront étayés par des contrats axés sur le rendement et des indicateurs reflétant les priorités stratégiques du plan d'action du Nouveau-Brunswick en matière d'autosuffisance.

7.26 La mesure n° 30 du *Plan d'action pour transformer l'éducation postsecondaire du Nouveau-Brunswick* se lit comme suit :

Comme autre mesure de responsabilisation, le gouvernement exigera, à compter de 2009, que chaque université publique et que chaque collège communautaire francophone et anglophone comparaisse une fois par année devant un comité approprié de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick afin de présenter son plan stratégique et de justifier son utilisation des deniers publics.

7.27 En d'autres termes, les mesures 29 et 30 du plan d'action exigent la même chose que l'énoncé de pratiques recommandées PR-2 de l'ICCA. Parlez-nous de vos projets. Parlez-nous des résultats que vous avez obtenus avec les fonds publics que vous avez utilisés dans la réalisation de vos plans. Avec le PR-2, comme avec les mesures 29 et 30 du plan d'action, il s'agit de reddition de comptes. Le PR-2 établit un cadre pour la communication par les organismes du « résultat de l'utilisation des ressources par rapport à ce qui était prévu ».

7.28 Nous trouvons ironique que notre gouvernement pousse les universités et les collèges communautaires vers un tel système redditionnel alors que son propre cadre redditionnel est gravement fissuré.

7.29 À notre avis, pour que le changement s'effectue, le gouvernement provincial a besoin d'un cadre plus large et plus

complet que sa directive actuelle. Il a besoin d'une directive qui s'appuie sur des travaux de recherche récents tels que la recherche effectuée pour la rédaction du PR-2 et du guide.

7.30 Par ailleurs, le gouvernement provincial a besoin d'un instrument plus ferme qu'une directive administrative. L'autorité conférée par une directive administrative n'est pas suffisante pour assurer le cadre redditionnel moderne que le gouvernement semble avoir envisagé dans le *Plan d'action pour transformer l'éducation postsecondaire du Nouveau-Brunswick*. En vertu de la directive administrative actuelle, les rapports sur le rendement semblent être une pensée après coup, un aspect souvent négligé.

7.31 Un cadre efficace pour les rapports sur le rendement doit être soutenu par une mesure législative.

7.32 Par conséquent, **nous recommandons que le Conseil exécutif élabore une mesure législative pour assurer un mécanisme amélioré de rapports sur le rendement au Nouveau-Brunswick. Cette mesure législative devrait s'inspirer des principes de l'Énoncé de pratiques recommandées sur les Rapports publics de performance de l'Institut Canadien des Comptables Agréés.**

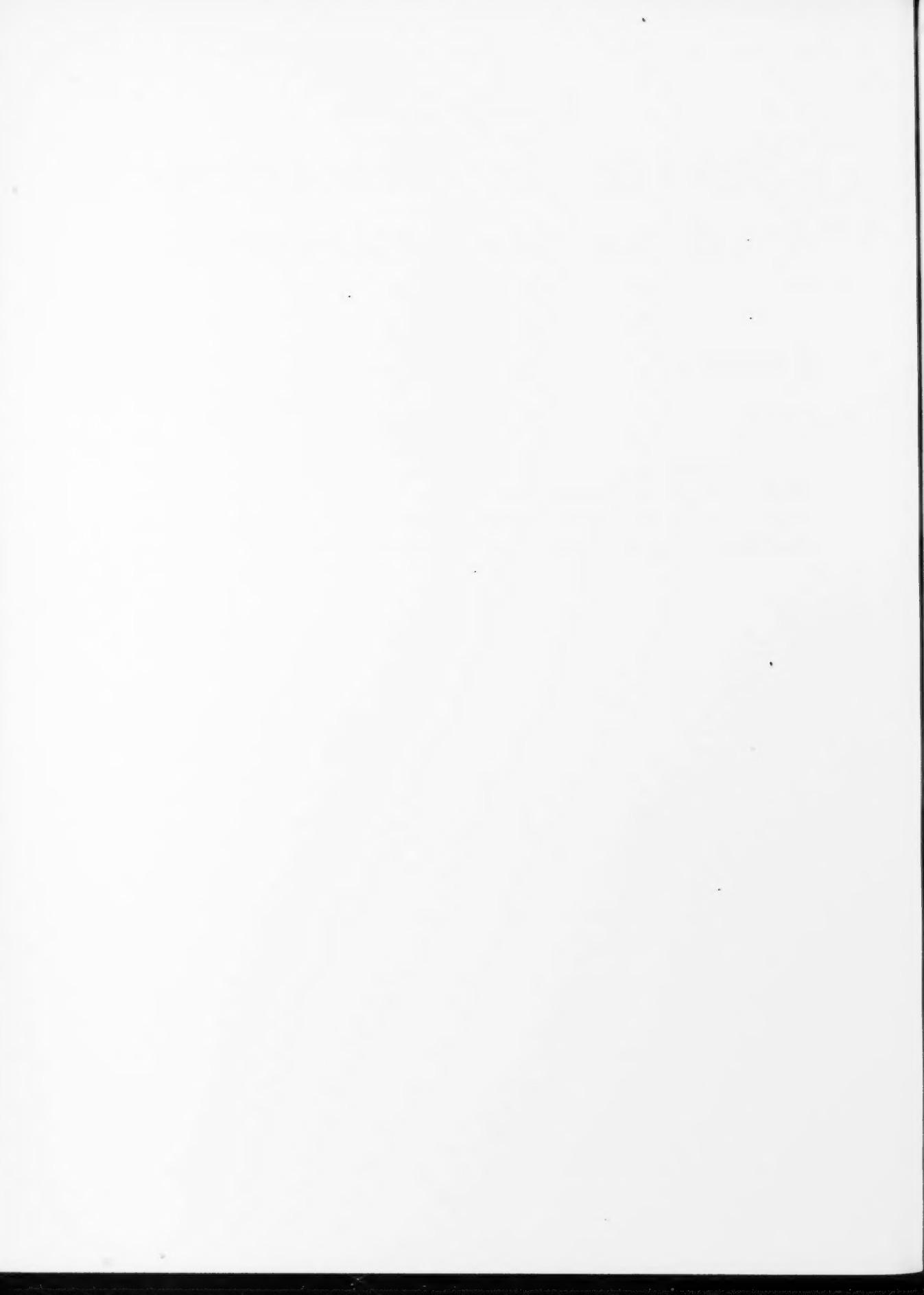


Chapitre 8

Suivi des recommandations d'exercices antérieurs

Contenu

Contexte	297
Étendue	297
Résumé des résultats	300
Observations sur les recommandations de 2004	300
Observations sur les recommandations de 2005 et de 2006	308
Observations générales sur la mise en oeuvre des recommandations	310



Suivi des recommandations d'exercices antérieurs

Contexte

8.1 Un de nos buts stratégiques est que les ministères et les organismes acceptent nos recommandations et les mettent en œuvre. En conséquence, nous suivons tant le nombre de recommandations acceptées que le nombre de recommandations mises en œuvre. Le présent chapitre fait rapport sur ces deux indicateurs clés du rendement.

8.2 Le présent chapitre vise à favoriser la reddition de comptes en donnant aux députés provinciaux et au grand public une idée de la réaction des ministères et des organismes à nos recommandations. Nous croyons qu'il est important que les députés et le public voient si les ministères et les organismes avancent dans la mise en œuvre de nos recommandations, qui étaient suffisamment importantes pour avoir été portées à l'attention de l'Assemblée législative au cours d'années antérieures.

Étendue

8.3 Nous avons l'habitude de suivre l'état de nos recommandations durant quatre ans après leur publication initiale dans le rapport du vérificateur général. En d'autres termes, dans ce rapport de l'exercice terminé le 31 mars 2008, nous suivons les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de 2004, de 2005 et de 2006.

8.4 Pour préparer ce chapitre, nous demandons aux différents ministères et organismes de nous fournir une mise à jour écrite sur les progrès réalisés. Nos demandes ont été postées en mai 2008. Cette année, le ministère des Finances n'a pas répondu à notre demande de mise à jour sur la vérification de la gouvernance de la SGPNB.

8.5 Notre travail de suivi ne consiste pas à faire une nouvelle vérification du programme qui était l'objet de la vérification initiale. Nous appliquons plutôt un nombre suffisant de procédés aux mises à jour pour nous permettre de conclure si l'information est plausible

dans les circonstances. Dans certains cas, nous demandons d'autres documents afin de vérifier l'exactitude des comptes rendus des progrès réalisés que nous font parvenir les ministères et les organismes. Si un ministère ou un organisme signale avoir mis une recommandation en œuvre, nous faisons habituellement quelques vérifications pour voir si c'est effectivement le cas.

8.6 Dans la réalisation de ces vérifications, nous avons connu des limites. Comme nous l'expliquons au paragraphe 8.39, le ministère de la Sécurité publique a refusé de nous montrer un avis juridique concernant l'une de nos recommandations originales.

8.7 La pièce 8.1 fait un survol de l'état des recommandations par ministère et par organisme. La pièce 8.2 montre les résultats en fonction de l'année de la vérification initiale.

Pièce 8.1 État des recommandations

Année	Ministère	Domaine de vérification	Recommandations					
			Total	N'est plus pertinente	Mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	Acceptée/non mise en œuvre	Non acceptée
2004	Divers	Salmoniculture au N.-B.	35	0	12	3	17	3
2004	Environnement	Programme de gestion des récipients à boisson	12	2	9	1	0	0
2004	Justice	Arrangements préalables de services de pompes funèbres	2	0	2	0	0	0
2004	Société de développement régional	Programmes financés par le gouvernement provincial	18	3	10	2	1	2
2004	Développement social	Services des foyers de soins	24	0	10	11	3	0
2005	Éducation	Entretien des installations	22	0	9	5	6	2
2005	Santé	Plan de médicaments sur ordonnance	8	0	2	1	5	0
2005	Énergie NB	Gouvernance	22	0	11	6	4	1
2005	Service Nouveau-Brunswick	Évaluation foncière à des fins fiscales	16	0	3	9	3	1
2005	Développement social	Foyers de soins spéciaux	21	0	9	2	10	0
2006	Enterprises Nouveau-Brunswick	Agences de développement économique communautaire	5	0	2	1	2	0
2006	Santé	Contribution pour les services de santé	5	0	1	1	3	0
2006	Justice	<i>Loi sur les prestations de pension</i>	20	0	3	7	6	4
2006	Ressources naturelles	Système de suivi pour le bois récolté sur les terrains boisés privés	12	0	1	6	4	1
2006	SGPNB (voir la note)	Gouvernance	9	0	4	3	1	1
2006	Sécurité publique	Service d'urgence 9-1-1 du N.-B.	9	0	3	2	4	0
Total			240	5	91	60	69	15

Note : Cinq des recommandations de cette vérification étaient adressées au ministère des Finances. Comme nous n'avons pas reçu de réponse du ministère, nous les excluons du tableau. Voir le paragraphe 8.35.

Pièce 8.2 État des recommandations par année

Année	Recommandations					
	Total	N'est plus pertinente	Mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	Acceptée/non mise en œuvre	Non acceptée
2004	91	5	43	17	21	5
2005	89	0	34	23	28	4
2006	60	0	14	20	20	6
Total	240	5	91	60	69	15

8.8 Une bonne partie du chapitre porte sur les recommandations de 2004, puisque celles-ci ont atteint la fin du cycle de suivi de quatre ans. Nous présentons aux députés de l'Assemblée législative et au

grand public un dernier aperçu des recommandations qui n'ont pas été adoptées. Après nos observations sur les recommandations de 2004, nous soulignons quelques recommandations importantes formulées en 2005 et en 2006.

Résumé des résultats

Observations sur les recommandations de 2004

8.9 La pièce 8.1 montre que les ministères et les organismes avaient mis en œuvre 91 de nos recommandations (environ 38 %) de 2004, de 2005 et de 2006 au moment de la rédaction de notre rapport de 2008. Nous avons aussi établi que 60 recommandations (environ 25 %) avaient été partiellement mises en œuvre.

8.10 Au total, 43 des 91 recommandations figurant dans notre rapport de 2004, soit 47 %, n'avaient pas été pleinement mises en œuvre par le gouvernement. Parmi ces 43 recommandations, 5 n'ont pas été acceptées, 21 n'ont pas été mises en œuvre, et 17 sont partiellement mises en œuvre.

8.11 La pièce 8.3 montre les 43 recommandations de 2004 qui n'ont pas été pleinement mises en œuvre par le gouvernement ainsi que leur état actuel. Leur état actuel est indiqué dans la colonne intitulée « Notre évaluation après 4 ans ». Le terme « partiellement » dans cette colonne indique que nous avons jugé que la recommandation est partiellement mise en œuvre. Le terme « non mise en œuvre » indique que nous avons déterminé que le gouvernement n'avait pas avancé dans la mise en œuvre de la recommandation, mais qu'il n'avait pas non plus exprimé son désaccord avec la recommandation dans ses réponses des quatre dernières années.

8.12 Les recommandations de 2004 ont atteint la fin du cycle de suivi de quatre ans. Ces recommandations portent sur les domaines suivants :

- la salmoniculture;
- le programme de gestion des récipients à boisson;
- les services des foyers de soins;
- les programmes financés par le gouvernement provincial de la Société de développement régional;
- les arrangements préalables de services de pompes funèbres.

8.13 Le pourcentage de nos recommandations de 2004 qui ont été mises en œuvre est faible, et c'est surtout parce que les deux tiers des

recommandations qui ont découlé de notre vérification du secteur de la salmoniculture n'ont toujours pas été pleinement mises en œuvre.

8.14 Nous n'avons pas le pouvoir d'obliger les ministères à adopter nos recommandations, ce qui est normal. Nos recommandations sont formulées parce que, à notre avis, leur mise en œuvre améliorerait les programmes du gouvernement. Par conséquent, nous encourageons les députés de l'Assemblée législative à examiner les recommandations de 2004 que le gouvernement n'a pas adoptées au cours des prochaines réunions du Comité des comptes publics.

8.15 Immédiatement après la pièce 8.3, nous formulons quelques observations supplémentaires sur certaines des recommandations découlant de notre vérification de 2004.

Pièce 8.3 Recommandations formulées en 2004 qui ne sont pas pleinement mises en œuvre

Ministère	Vérification	Recommandations formulées en 2004 qui ne sont pas pleinement mises en œuvre	Notre évaluation après quatre ans
Développement social Services des foyers de soins	Programme de gestion des récipiens à boisson	Nous avons recommandé que le ministère publie pour le programme de gestion des récipiens à boisson un rapport annuel qui satisfait à la <i>Loi sur les récipiens à boisson</i> et à la directive du gouvernement sur les rapports annuels.	Partiellement
		Le ministère devrait s'assurer que le foyer de soins respecte toutes les normes provinciales visant les foyers de soins avant de lui délivrer un permis.	Partiellement
	Programme des services de foyers de soins	Le ministère devrait prendre des mesures correctives immédiates pour se conformer aux mesures législatives visant la délivrance des permis aux foyers de soins, en vertu desquelles tous les établissements qui répondent à la définition d'un foyer de soins doivent détenir un permis. Il se peut que de telles mesures correctives requièrent l'apport de changements aux pratiques, aux mesures législatives ou aux deux.	Non mise en œuvre
		Le ministère devrait examiner ses pratiques incohérentes en ce qui a trait à la délivrance de permis pour les services de foyers de soins fournis aux anciens combattants et apporter les changements nécessaires au besoin.	Partiellement
		Le ministère devrait élaborer des directives et procédures écrites pour guider les inspectrices dans la réalisation d'inspections uniformes dans les foyers de soins. Des méthodes de surveillance devraient être mises au point pour faire en sorte que les directives et les procédures soient suivies et mises à jour au besoin.	Partiellement
		Le ministère devrait examiner son processus de rapports d'inspection et prendre des mesures pour en améliorer l'efficacité et l'uniformité.	Partiellement
		Le ministère devrait élaborer et documenter des procédures pour l'exécution des normes. Délivrer des permis temporaires et faire rapport publiquement des résultats d'inspection sont des mesures d'exécution qui devraient être envisagées.	Partiellement
		Le ministère devrait assurer le suivi des mesures d'exécution qu'il prend afin de veiller à ce que tous les foyers de soins titulaires d'un permis respectent les normes provinciales pour des soins sûrs et appropriés.	Partiellement
		Le ministère devrait élaborer des directives et des procédures écrites pour faire en sorte que les plaintes reçues du public fassent rapidement l'objet d'une enquête, soient documentées de manière uniforme, soient surveillées de façon à repérer les tendances et soient prises en compte dans la délivrance des permis. Le ministère devrait surveiller la conformité aux procédures écrites pour assurer le traitement approprié des plaintes reçues du public.	Partiellement
		Le ministère devrait définir « incidents majeurs » et élaborer des directives et des procédures écrites de façon à ce que les incidents signalés par les foyers de soins soient traités rapidement, documentés de manière uniforme, surveillés de façon à repérer les tendances et pris en compte dans la délivrance des permis. Le ministère devrait surveiller la conformité aux procédures écrites pour assurer le traitement approprié des incidents majeurs signalés par les foyers de soins.	Partiellement
		Le ministère devrait élaborer des procédures de surveillance suffisantes et appropriées pour le programme des Services des foyers de soins.	Partiellement
		Le ministère devrait examiner les mesures législatives visant les foyers de soins et proposer des modifications au besoin.	Non mise en œuvre
		Le ministère devrait élargir l'application de sa directive concernant la vérification de casier judiciaire afin d'inclure les employés des foyers de soins.	Partiellement
		Pour mesurer l'efficacité du programme des Services des foyers de soins, le ministère devrait établir des buts, des indicateurs du rendement et des procédures de surveillance pour le programme afin d'en évaluer le rendement.	Partiellement
		Pour mieux rendre des comptes au public, le ministère devrait faire publiquement rapport sur le rendement du programme des Services des foyers de soins.	Non mise en œuvre

Ministère	Vérification	Recommandations formulées en 2004 qui ne sont pas pleinement mises en œuvre	Notre évaluation après quatre ans
Agriculture, Pêches et Aquaculture / Environnement et Couvertements locaux / Ressources naturelles	Programmes et projets financés par le gouvernement provincial	Nous avons recommandé que la SDR mette au point des objectifs mesurables pour chacun de ses fonds. Les objectifs devraient être des énoncés précis des résultats escomptés dans une période définie.	Non mise en œuvre
		Nous avons recommandé que la SDR surveille durant une période suffisante les résultats énoncés des projets financés afin de déterminer quels sont, le cas échéant, les avantages à plus long terme.	Non acceptée
		Nous avons recommandé que le rapport de la SDR au Cabinet comprenne de l'information sur le succès des projets afin de permettre la prise de décisions opportunes.	Partiellement
		Nous avons recommandé que la SDR s'assure qu'une évaluation officielle a lieu à la conclusion du programme. Les résultats de cette évaluation devraient être communiqués à l'Assemblée législative et à la population	Non acceptée
		La SDR devrait veiller à ce que son rapport annuel respecte la directive gouvernementale. En particulier, le rapport devrait comprendre les points suivants : un exposé clair des buts, des objectifs et des indicateurs du rendement; la mesure dans laquelle un programme demeure pertinent; la mesure dans laquelle l'organisation a atteint ses objectifs; l'accueil réservé au programme par les groupes cibles; des tableaux exposant l'information financière relative aux réalisations et au budget, de même qu'un texte expliquant les écarts et autres données ayant trait aux résultats financiers - dans le cas de la SDR, d'autres données importantes de nature financière pourraient être une description des sommes dépensées pour les programmes jusqu'à présent, le budget total pour la période de comparaison et un compte rendu des sommes cumulatives versées à la même organisation pendant la durée d'un programme.	Partiellement
La salmoniculture en Nouveau-Brunswick		Nous avons recommandé que le gouvernement provincial élabore et adopte une stratégie globale pour le développement d'une industrie aquacole durable au Nouveau-Brunswick, y compris l'établissement d'indicateurs du rendement qui peuvent servir à des fins de rapport public. L'élaboration de la stratégie devrait comprendre des consultations auprès de toutes les organisations concernées afin d'en arriver à un consensus sur la pratique de l'aquaculture au Nouveau-Brunswick et sur la gestion des risques connexes. Un bon point de départ serait l'élaboration et l'adoption d'une définition commune d'une « aquaculture durable ».	Non mise en œuvre
		Nous avons recommandé que les ministères provinciaux concernés travaillent avec les ministères fédéraux, le CCMPA et autres comités fédéraux ou provinciaux au besoin pour corriger les problèmes de coordination existant entre les deux paliers de gouvernement.	Non mise en œuvre
		Nous avons recommandé que le gouvernement provincial exige des révisions au Protocole d'entente Canada-Nouveau-Brunswick sur le développement de l'aquaculture afin de mieux prendre en compte et préciser les pratiques actuelles et les préoccupations.	Non mise en œuvre
		Nous avons recommandé que le MAPA élabore une stratégie sur l'indemnisation de l'industrie en cas de pertes catastrophiques, en consultation avec l'industrie et le gouvernement du Canada. La stratégie devrait clairement attribuer la responsabilité de la gestion des risques de pertes catastrophiques et préciser la manière dont ces risques doivent être gérés. De façon générale, nous estimons que la responsabilité de la gestion de ces risques devrait être attribuée aux producteurs.	Non mise en œuvre
		Nous avons recommandé que les buts et les objectifs de l'intervention du gouvernement provincial dans la gestion des risques liés aux marchés soient clairement définis dans le cours de l'élaboration d'une stratégie provinciale pour la salmoniculture.	Non mise en œuvre
Nous avons recommandé que la stratégie provinciale pour la salmoniculture traite des contraintes d'espace relatives aux sites d'élevage en cages au Nouveau-Brunswick. Cette stratégie devrait comprendre une approche planifiée pour déterminer le nombre de sites que la baie de Fundy peut supporter à long terme et une méthode à suivre pour atteindre un tel but.	Non mise en œuvre		
Nous avons recommandé qu'aucun permis d'aquaculture provincial ne soit délivré ni qu'aucune activité sur les lieux ne soit permise avant que toutes les approbations réglementaires soient obtenues. De plus, des penalités importantes devraient être prévues et appliquées dans les cas où un producteur démarre ses activités avant la délivrance du permis d'aquaculture commerciale.	Non mise en œuvre		

Ministère	Vérification	Recommandations formulées en 2004 qui ne sont pas pleinement mises en œuvre	Notre évaluation après quatre ans
		Nous avons recommandé que le gouvernement provincial envisage d'établir un système de gestion intégrée des zones côtières dans l'élaboration d'une stratégie provinciale pour l'aquaculture.	Non mise en œuvre
		Nous avons recommandé que le MAPA collabore au besoin avec les autres organismes de réglementation fédéraux et provinciaux pour tenter d'améliorer le délai de traitement des demandes de sites.	Non mise en œuvre
		Nous avons recommandé que, comme il a été prévu, le MAPA exige, dans le cadre du processus d'agrément d'un site, que le demandeur prouve qu'il a consulté les autorités portuaires locales pour montrer qu'il aura accès à un quai convenable.	Non mise en œuvre
		Nous avons recommandé que des normes de densité d'emboissonnement maximale soient établies pour les autres espèces de poisson. Les limites de production approuvées pour ces nouvelles espèces devraient être fondées sur ces normes.	Non mise en œuvre
		Nous avons recommandé que le MAPA assure un suivi dans les cas où les renseignements fournis par les producteurs présentent des lacunes.	partiellement
		Nous avons aussi recommandé que des activités d'exécution soient autorisées par le MAPA lorsque les producteurs négligent de fournir l'information demandée aux fins de surveillance.	Non mise en œuvre
		Nous avons recommandé que l'unité du MAPA chargée de la surveillance et de l'exécution surveille la conformité aux conditions des permis pour ce qui est des éléments suivants : les espèces et les souches de poisson pouvant être stockées, la capacité de charge maximale par unité des cages d'un site, la densité d'emboissonnement maximale permise sur le site. Des mesures appropriées devraient être prises dans les cas de non-conformité à ces conditions du permis.	partiellement
		Nous avons recommandé que l'unité du MAPA chargée de la surveillance et de l'exécution élargisse les activités de surveillance de la conformité relativement aux limites de production approuvées des sites pour inclure les étapes suivantes : obtenir des données sur les mortalités qui se produisent durant la période d'engraissement; obtenir des renseignements sur les évasions de poissons; obtenir des données sur les livraisons et les ventes aux usines de transformation; rapprocher les données sur les livraisons et les ventes, les évasions de poissons et les mortalités durant la période d'engraissement avec les stocks initiaux de poisson (c.-à-d. des chiffres provenant du travail actuellement réalisé par l'unité du MAPA chargée de la surveillance et de l'exécution); lorsque des excédents inexplicables sont observés dans les ventes et les livraisons, examiner les données relatives à la nourriture, aux pesticides et ainsi de suite, afin de monter un dossier ayant force exécutoire contre le producteur.	Non mise en œuvre
		Nous avons recommandé que le MAPA établisse des exigences relatives aux permis, y compris, au minimum : exiger que des systèmes de confinement adéquats soient installés; exiger que les circonstances et l'ampleur de toute évasion de poissons soient immédiatement signalées. Ces exigences devraient être ajoutées aux nouveaux permis et aux permis existants au moment de leur renouvellement.	Non mise en œuvre
		Nous avons aussi recommandé que, dans le cas où une évasion de poissons est signalée, le MAPA s'assure que des mesures appropriées sont prises pour atténuer les effets de l'évasion et réduire la fréquence de toute évasion future au site concerné.	Non mise en œuvre
		Nous avons recommandé que le gouvernement provincial, dans le cours de l'élaboration d'une stratégie globale pour l'industrie aquacole du Nouveau-Brunswick, détermine qui est responsable de la surveillance des effets sur l'environnement des pesticides utilisés aux sites d'élevage et des effets des activités d'élevage en cages sur les poissons et les oiseaux migrateurs.	Non mise en œuvre

Ministère	Vérification	Recommandations formulées en 2004 qui ne sont pas pleinement mises en œuvre	Notre évaluation après quatre ans
Agriculture, Pêches et Aquaculture / Environnement et Gouvernements locaux / Ressources naturelles	La salmoniculture en Nouveau-Brunswick	Nous avons recommandé que le MAPA surveille la conformité des preneurs à bail aux conditions des baux aquacoles pour lesquels le MRN a désigné MAPA comme ayant autorité sur ces baux. En particulier, le MAPA devrait s'assurer que tous les preneurs à bail aient souscrit à une assurance de responsabilité civile d'au moins 2 000 000 \$, en accord avec les concessions à bail des terres de la Couronne administrées par le MRN.	Non acceptée
		Nous avons recommandé que le MRN s'assure que le MAPA surveille la conformité aux conditions énoncées dans les baux aquacoles, conformément aux responsabilités du MRN en vertu du paragraphe 3(1) de la <i>Loi sur les terres et forêts de la Couronne</i> .	Non acceptée
		Nous avons recommandé qu'il soit exigé que tout effet potentiel des activités aquacoles sur les habitats du poisson et de la faune doive être signalé au MRN dans le cadre du protocole d'entente pour l'aquaculture recommandé précédemment entre le MRN et le MAPA, et que le MRN prenne toutes les mesures correctives nécessaires relativement à l'information qui lui est présentée.	Non acceptée
		Nous avons recommandé que le MAPA prenne des mesures appropriées pour veiller à ce que les ministères provinciaux aient accès aux renseignements nécessaires et que ceux-ci puissent être rendus publics, y compris demander des avis juridiques au besoin. Si des restrictions légales s'appliquent, le MAPA devrait envisager de proposer des modifications à l'actuelle <i>Loi sur l'aquaculture</i> et à son règlement de façon à supprimer ces restrictions dans le cadre de l'examen législatif qu'effectue actuellement le ministère.	Non mise en œuvre
		Nous avons recommandé que chaque ministère concerné établisse des méthodes pour mesurer l'efficacité des programmes provinciaux qui touchent l'industrie de l'élevage en cages du saumon et en faire rapport. L'information communiquée devrait clairement lier les objectifs à ces programmes et figurer dans les rapports annuels des ministères.	Partiellement

Salmoniculture

Recommandations					
Total	N'est plus pertinente	Mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	Acceptée/non mise en œuvre	Non acceptée
35	0	12	3	17	3

8.16 En 2004, les vérificateurs généraux du Canada, de la Colombie-Britannique et du Nouveau-Brunswick ont déposé simultanément à leur assemblée législative un rapport distinct sur des questions reliées au saumon. Notre rapport se penchait sur l'industrie de la salmoniculture au Nouveau-Brunswick. Ce faisant, nous adressions des recommandations à trois ministères différents :

- le ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Aquaculture (maintenant appelé le ministère de l'Agriculture et de l'Aquaculture);
- le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux (maintenant appelé le ministère de l'Environnement);

- le ministère des Ressources naturelles.

8.17 Nous avions présenté 35 recommandations portant sur trois domaines principaux :

- les risques associés à l'industrie de l'élevage en cages du saumon;
- les activités de réglementation;
- les rapports publics sur l'efficacité.

8.18 Les trois ministères ont mis en œuvre seulement 12 des 35 recommandations. Le manque de progrès nous déçoit.

Programme de gestion des récipients à boisson - ministère de l'Environnement

8.19 Cette vérification faisait suite au travail que nous avions fait sur ce programme en 1994. Nous avions formulé 12 recommandations. Le ministère de l'Environnement a mis en œuvre neuf recommandations, et une autre est partiellement mise en œuvre. Deux recommandations concernant le recyclage des récipients de produits laitiers ne sont plus pertinentes, puisque les récipients sont maintenant acceptés dans les programmes de récupération des boîtes bleues partout dans la province, contrairement à l'approche établie dans un protocole d'entente conclu avec l'industrie qui était en vigueur au moment de la préparation de nos recommandations de 2004.

8.20 Dans l'ensemble, le ministère a pris notre travail au sérieux. La recommandation que le ministère de l'Environnement a partiellement mise en œuvre a trait aux rapports sur le rendement exigés en vertu de la *Loi sur les récipients à boisson*. Comme nous le montrons au chapitre 7, l'insuffisance des rapports sur le rendement constitue un problème qui est beaucoup plus répandu que pour ce seul programme public.

Programme des Services des foyers de soins - ministère du Développement social

8.21 Cette vérification a produit 24 recommandations visant à améliorer les méthodes d'inspection des foyers de soins du ministère et les mesures législatives connexes. Le ministère du Développement social (alors connu sous le nom de ministère des Services familiaux et communautaires) a mis en œuvre ou partiellement mis en œuvre 21 de nos 24 recommandations. Comme dans le cas du programme de gestion des récipients à boisson, l'une des recommandations non adoptées a trait à l'amélioration des rapports sur le rendement.

Programmes financés par le gouvernement provincial de la Société de développement régional

8.22 En 2004, nous avions effectué du travail de vérification à la Société de développement régional (SDR) afin de déterminer si la société avait adopté des procédures satisfaisantes pour mesurer et communiquer l'efficacité des programmes et projets financés par le gouvernement provincial. La SDR a mis en œuvre 10 de nos 18 recommandations, et 2 recommandations ont été partiellement mises en œuvre. Trois des recommandations ne sont plus pertinentes.

8.23 L'une des recommandations avec laquelle la SDR ne semble pas d'accord est que **la SDR surveille durant une période suffisante les résultats énoncés des projets financés afin de déterminer quels sont, le cas échéant, les avantages à plus long terme.**

8.24 Par exemple, si le financement versé par la SDR était lié à l'emploi de 23 personnes pendant une période de cinq ans, nous nous attendions à ce que la société se préoccupe de connaître le sort de ces emplois après la fin du financement. Les 23 personnes ont-elles encore un emploi? La SDR a-t-elle effectivement créé de l'emploi? La SDR nous a informés qu'il serait difficile d'attribuer les résultats au financement par la SDR une fois que les fonds cessent d'être versés.

8.25 Un autre point de désaccord est survenu lorsque nous avons recommandé que **la SDR s'assure qu'une évaluation officielle a lieu à la conclusion du programme. Les résultats de cette évaluation devraient être communiqués à l'Assemblée législative et à la population.**

8.26 La SDR ne semble pas avoir de problème avec la réalisation d'évaluations, mais plutôt avec l'idée de déposer les rapports d'évaluation à l'Assemblée législative. La SDR nous a informés que le processus par lequel la SDR fait rapport au public est le dépôt de son rapport annuel à l'Assemblée législative et une présentation détaillée devant le Comité des corporations de la Couronne.

8.27 Nous avions adressé au ministère de la Justice deux recommandations visant à mieux protéger les intérêts du public en ce qui concerne les arrangements préalables de services de pompes funèbres. Le ministère avait mis en œuvre les deux recommandations au moment de notre rapport de 2007, de sorte qu'il n'est plus nécessaire d'en faire le suivi cette année.

Arrangements préalables de services de pompes funèbres – ministère de la Justice

Observations sur les recommandations de 2005 et de 2006

Observations sur les recommandations découlant de la vérification de 2005 de SNB

8.28 En 2005, nous avons effectué une vérification de l'évaluation foncière à des fins fiscales à Service Nouveau-Brunswick (SNB). La dernière recommandation de cette vérification était que SNB communique dans son rapport annuel les résultats de chaque secteur d'activités.

8.29 En 2005, SNB avait répondu ce qui suit :

La société suit les principes comptables généralement reconnus. Comme il est noté dans le rapport, les exigences des PCGR en matière de rapport par segment ne s'appliquent pas à SNB. Bien que l'information soit disponible à l'interne et qu'elle soit communiquée périodiquement aux intervenants pertinents, le coût d'une telle ventilation dans les états financiers vérifiés excéderait grandement leur valeur pour le lecteur moyen.

8.30 La réponse de 2007 était presque identique :

Tandis que SNB suit les principes comptables généralement reconnus, les exigences des PCGR en matière de rapport par segment ne s'appliquent pas à SNB. Cette information est disponible à l'interne à la direction et à notre conseil d'administration. Toutefois, en ce moment, nous considérons que le coût de présenter l'information par secteur dans les états financiers vérifiés excéderait grandement la valeur pour le lecteur moyen.

8.31 Cette année, SNB a simplement répondu par écrit n'avoir rien à ajouter.

8.32 Nous ne comprenons pas, vu que l'information est disponible à l'interne, pourquoi la société s'oppose à ce point à la communication de cette information aux députés de l'Assemblée législative et au grand public par l'entremise de son rapport annuel. Comme il semble que SNB a déjà l'information, de dire que fournir « une telle ventilation » entraînerait des coûts supplémentaires importants nous laisse perplexe. Nous ne voyons pas très bien comment ce coût « excéderait grandement la valeur. » Nous estimons que l'obligation de rendre compte au public aidera SNB à mieux gérer ses coûts et démontrera un souci de l'économie et de l'efficience des programmes du gouvernement.

Observations sur les recommandations découlant de la vérification de 2006 sur la gouvernance de la SGPNB

8.33 Cette vérification traitait en grande partie des pratiques de gouvernance de la Société de gestion des placements du Nouveau-Brunswick, et nous avions adressé la plupart de nos recommandations au conseil et à la direction de la SGPNB. La direction de la SGPNB semble réellement avoir l'intention de mettre en œuvre huit de nos neuf recommandations. Au moment où nous avons effectué notre premier suivi cette année, nous avons constaté que la SGPNB avait adopté quatre des recommandations et en avait mis trois autres partiellement en œuvre. En revanche, nous avions adressé un certain nombre de recommandations au ministère des Finances, et nous ne sommes pas aussi satisfaits en ce qui concerne leur adoption.

8.34 Nous avions écrit ce qui suit au ministère des Finances au moment de notre rapport initial de 2006 :

Tandis que nous vous invitons à faire tout commentaire que vous voudriez voir dans notre rapport public, nous tenons particulièrement à attirer votre attention sur les sections suivantes du rapport:

- *Pages 8-9 Plan stratégique*
- *Pages 10-11 Sous-ministre des Finances – membre d'office du conseil*
- *Pages 15-17 Lettre d'attentes*
- *Pages 24-25 Continuité des membres au conseil*
- *Page 28 Réexamen du rôle de la SGPNB*
- *Page 29 Examen et mise à jour de la loi sur la SGPNB*

8.35 Le ministère des Finances a refusé notre invitation et choisi de ne pas répondre à notre rapport initial de 2006. De plus, il n'a pas répondu à nos demandes écrites de cette année. Lorsque nous avons poussé la question plus loin en communiquant verbalement avec le ministère, on nous a informés que le ministère ne répondrait pas. En conséquence, nous avons exclu les recommandations correspondantes de la pièce 8.1.

8.36 Nous tenons aussi à noter qu'il semble que la SGPNB ne soit pas d'accord avec une de nos recommandations de 2006. En 2006, nous avions recommandé :

- **que la SGPNB ajuste les politiques de placement des trois régimes de retraite afin qu'elles se conforment aux attentes du gouvernement provincial en ce qui a trait au**

- paragraphhe 17(5) de la loi sur la SGPNB; ou, en l'absence de directives du gouvernement provincial,**
- **qu'elle abolisse l'exigence énoncée dans sa politique de placement actuelle voulant qu'un maximum de 2 % des actifs qu'elle administre soit investi au Nouveau-Brunswick et que les futures décisions d'investir au Nouveau-Brunswick soient prises selon les mêmes critères que les autres décisions de placement.**

8.37 Nous n'avons pas reçu de réponse de la SGPNB quant à l'issue de cette recommandation en 2008. À la lumière de nos demandes de renseignements et de notre examen de la documentation, il semble que, essentiellement, la SGPNB ne soit pas d'accord avec la recommandation. Nous n'avons pas l'intention d'en assurer le suivi l'année prochaine.

Observations sur les recommandations de 2006 visant le Service d'urgence 9-1-1 du N.-B.

Observations générales sur la mise en œuvre des recommandations

8.38 À la suite du travail sur ce secteur au ministère de la Sécurité publique, nous avions recommandé que **le ministère fasse une déclaration publique claire sur ses intentions quant à la régionalisation de la répartition des services d'incendie et s'assure que la loi lui confère le pouvoir de donner suite à ses intentions.**

8.39 Le ministère nous a dit qu'il a maintenant reçu un avis juridique indiquant que la loi lui confère le pouvoir de régionaliser la répartition des services d'incendie. Bien que nous ayons demandé une copie de l'avis juridique, le ministère a refusé notre demande.

8.40 Nos recommandations visent à améliorer les programmes du gouvernement. Nous effectuons le suivi annuel de nos recommandations afin de déterminer si les changements proposés ont été adoptés. Nous n'avons pas les ressources nécessaires pour faire des enquêtes exhaustives sur la mesure dans laquelle les ministères ont mis les recommandations en œuvre. Nous espérons que le Comité des comptes publics et le Comité des corporations de la Couronne utiliseront ce chapitre afin de tenir le gouvernement responsable de la mise en œuvre de nos recommandations.

8.41 La pièce 8.4 montre les progrès (ou l'absence de progrès) du gouvernement dans la mise en œuvre de nos recommandations au cours des dernières années.

Pièce 8.4 La mise en œuvre de nos recommandations

Année	Nombre de recommandations	Recommandations mises en œuvre dans un délai de		
		deux ans	trois ans	quatre ans
1999	99	35 %	42 %	42 %
2000	90	26 %	41 %	49 %
2001	187	53 %	64 %	72 %
2002	147	39 %	58 %	63 %
2003	114	31 %	35 %	42 %
2004	91	30 %	38 %	49 %
2005	89	27 %	38 %	
2006	65	22 %		
Total	882			

8.42 L'examen des résultats de notre travail de suivi nous amène à constater quelques signes encourageants de la part de certains ministères. Au paragraphe 6.55 du rapport de l'année dernière, nous attirions l'attention sur le ministère du Développement social (alors connu sous le nom de ministère des Services familiaux et communautaires) pour la diligence avec laquelle il avait mis nos recommandations en œuvre. Nous avons constaté la même situation cette année.

8.43 L'examen des vérifications pour lesquelles le cycle de suivi de quatre ans se termine cette année montre aussi des signes encourageants pour ce qui est de la vérification du programme de gestion des récipiens à boisson, des arrangements préalables de services de pompes funèbres et des programmes de la SDR financés par le gouvernement provincial.

8.44 Cette année, nous avons connu une situation inusitée; en effet, un ministère nous a abordés pour continuer à travailler sur nos recommandations alors que la période de suivi était terminée. En 2007, nous avons achevé le cycle de quatre ans pour le suivi de notre vérification de 2003 sur la gestion de l'absentéisme. Le Bureau des ressources humaines était l'organisme d'exécution visé par cette vérification. Nous signalions l'année dernière que le BRH n'était pas d'accord avec huit de nos recommandations, qu'il n'avait pas mises en œuvre.

8.45 Cette année, le Bureau des ressources humaines a manifesté un intérêt renouvelé à l'égard de la mise en œuvre de ces huit recommandations avec lesquelles il n'était pas d'accord et d'une

autre qu'il n'avait pas pleinement mise en œuvre. Le BRH aurait pu choisir de placer ses énergies ailleurs, car nous n'aurions plus fait rapport sur ces recommandations de 2003. Mais il nous a abordés pour discuter de son intention de poursuivre le travail sur ces recommandations.

8.46 Suivant une discussion initiale, nous avons rencontré le personnel du BRH deux fois au cours des derniers mois. Nous avons examiné la documentation décrivant les progrès réalisés à l'égard de la mise en œuvre des recommandations. La diligence et la créativité manifestées dans la remise en chantier de ces recommandations de 2003 nous ont impressionnés. Ainsi, l'une des recommandations consistait pour le BRH à mettre au point dans le système de suivi des congés un déclencheur officiel qui signalerait aux gestionnaires qu'il est temps de s'asseoir avec les employés et d'examiner les situations d'absentéisme qui répondent à certains paramètres programmés dans le système. Le BRH avait déterminé que, vu l'âge du système, il n'était peut-être pas économique d'y intégrer ce déclencheur. La recommandation a toutefois donné aux gestionnaires l'occasion d'apprendre l'existence d'un logiciel qui peut surveiller les absences. Le BRH a aussi mis au point des directives et des guides qui énoncent des moyens que les gestionnaires peuvent utiliser pour régler les questions d'absentéisme avec les employés. En d'autres termes, le BRH s'efforce de satisfaire à l'intention de la recommandation.

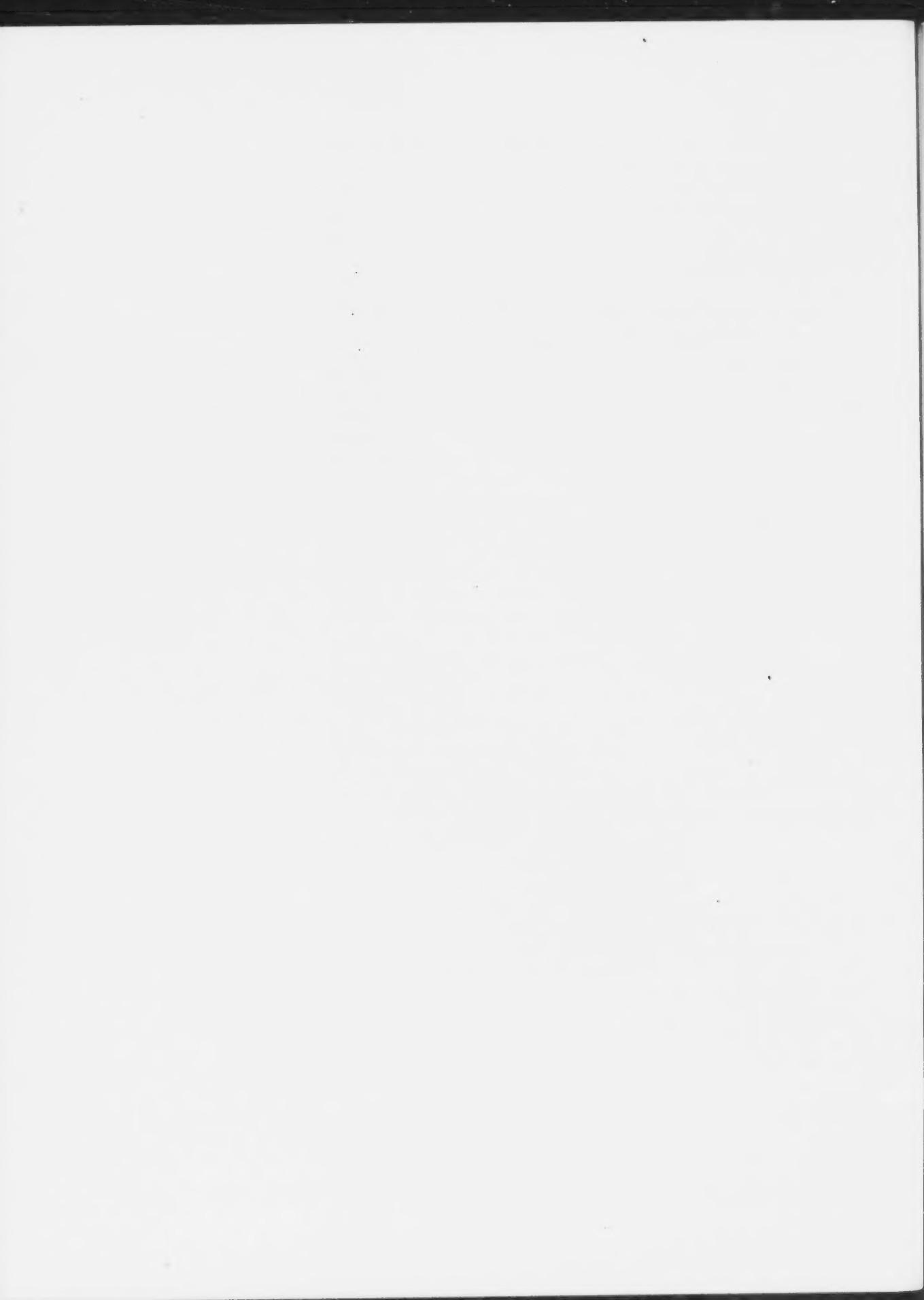
8.47 En revanche, dans le cadre du programme de salmoniculture du Nouveau-Brunswick, visé par des recommandations adressées à trois ministères, 23 des 35 recommandations présentées n'ont toujours pas été mises en œuvre. La pièce 8.4 montre que le taux de mise en œuvre général depuis 1999 est plutôt faible pour la majeure partie de notre travail.

8.48 Certains cas sont particulièrement difficiles à comprendre, dont le fait que Service Nouveau-Brunswick ne soit pas disposé à publier de l'information financière sectorielle alors que l'information est déjà disponible. Le refus de la SDR de déposer ses rapports d'évaluation pourrait aussi être souligné.

Annexe

Contenu

Résumé des vérifications importantes réalisées dans les ministères et les organismes de la Couronne depuis dix ans	315
---	-----



Résumé des vérifications importantes réalisées dans les ministères et les organismes de la Couronne depuis dix ans

Les paragraphes qui suivent résument les vérifications d'optimisation des ressources dont nous avons fait rapport dans des chapitres distincts de nos rapports annuels des dix dernières années, organisées par ministère ou organisme. L'année de rapport est indiquée entre parenthèses après la mention du sujet de la vérification. La liste contient le nom actuel du ministère ou de l'organisme, même si, dans certains cas, la vérification a eu lieu avant la réorganisation du gouvernement.

Ministère de l'Agriculture et de l'Aquaculture

La salmoniculture (2004)

Le chapitre évalue la capacité des programmes du gouvernement du Nouveau-Brunswick d'assurer la durabilité économique, environnementale et sociale des activités d'élevage en cages du saumon au Nouveau-Brunswick.

Examen des mesures législatives (2000)

Le chapitre examine le degré auquel le ministère satisfait à ses responsabilités administratives en ce qui concerne les mesures législatives qui lui sont affectées et voit si les résultats font l'objet d'une évaluation adéquate et d'un rapport à l'Assemblée législative.

Ministère de l'Approvisionnement et des Services

Gestion des risques assurables associés aux bâtiments publics (2003)

Le chapitre examine si le ministère gère les risques assurables importants associés aux bâtiments publics dont il est responsable.

Téléphones cellulaires (2002)

Le chapitre examine si le gouvernement a en place un système adéquat pour administrer l'acquisition et l'utilisation des téléphones cellulaires.

Archives provinciales du Nouveau-Brunswick (2001)

Le chapitre examine les activités des Archives provinciales du Nouveau-Brunswick. Il analyse leur rôle dans l'évaluation et la conservation des documents d'archives.

Achats (2001)

Le chapitre examine si le ministre s'acquitte de ses responsabilités en vertu de la *Loi sur les achats publics* et de son règlement.

Contrats visant les professionnels en TI (2001)

Le chapitre présente les résultats d'un examen de 40 contrats de six ministères pour des services de différents professionnels en technologie de l'information.

Fonds pour l'aménagement des terres (2000)

Le Fonds pour l'aménagement des terres achète, aménage et vend des terres au nom du gouvernement. Le chapitre examine si le fonds atteint les objectifs pour lesquels il a été créé. Le chapitre examine également le degré de conformité à la directive gouvernementale sur la cession des biens réels.

Bureau des ressources humaines

Gestion de l'absentéisme (2003)

Le chapitre examine si le gouvernement a des mécanismes et des méthodes en place pour gérer avec efficacité l'absentéisme des employés dans la fonction publique.

Ministère du Développement social

Foyers de soins spéciaux et résidences communautaires (2005)

Le chapitre examine si le ministère a adopté des pratiques appropriées pour assurer la conformité aux mesures législatives et aux normes provinciales visant les foyers de soins spéciaux et les résidences communautaires.

Services des foyers de soins (2004)

Le chapitre examine si le ministère a des procédures appropriées pour s'assurer que les foyers de soins titulaires d'un permis respectent les mesures législatives provinciales visant les foyers de soins, et que les mesures législatives provinciales et les directives ministérielles visant les foyers de soins sont régulièrement examinées et modifiées.

Installations de garderie (2003)

Le chapitre examine si le ministère a des directives et des méthodes appropriées pour assurer le respect des mesures législatives et des normes provinciales visant les installations de garderie.

Plan de médicaments sur ordonnance (2001)

Le chapitre examine le plan gouvernemental qui fournit des prestations pharmaceutiques aux personnes recevant de l'aide au revenu et aux personnes dont les frais de médicaments dépassent leur capacité de payer. L'objectif était de déterminer si les ministères ont en place des mécanismes et des méthodes appropriés pour s'assurer que le programme est offert à chaque personne admissible à des avantages en vertu du plan et que le plan fournit des services uniquement aux personnes qui y sont admissibles.

Ministère de l'Éducation

Entretien des installations (2005)

Le chapitre examine si le ministre de l'Éducation a en place des mécanismes et des méthodes adéquats pour assurer un entretien approprié des installations scolaires.

Transport scolaire (2001)

Le chapitre examine les systèmes et les méthodes mis en place par le ministère de l'Éducation pour assurer le transport sécuritaire des élèves en provenance et à destination des écoles.

Ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail

Services d'alphabétisation pour adultes (2008)

Le chapitre examine l'orientation stratégique et les mécanismes de contrôle du ministère ainsi que la mesure du rendement et les rapports relatifs au soutien de l'alphabétisation des adultes.

Loi sur la formation professionnelle dans le secteur privé (2007)

Le chapitre examine si le ministère et la Société de la formation professionnelle du Nouveau-Brunswick s'acquittent de leur mandat de protéger efficacement les droits des étudiants en tant que consommateurs qui sont inscrits à un organisme privé de formation professionnelle au Nouveau-Brunswick.

Programmes de développement de l'emploi (2002)

Le chapitre examine la gestion des programmes de développement économique et voit si des procédures adéquates sont en place pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport.

Ministère de l'Environnement

Études d'impact sur l'environnement (2008)

Le chapitre examine si le ministère s'acquitte de ses rôles et responsabilités clés au titre du Règlement sur les études d'impact sur l'environnement du Nouveau-Brunswick et des lignes directrices connexes du ministère en tenant compte des principes d'économie, d'efficience et d'efficacité. Le chapitre détermine également les principaux risques qui découlent du processus provincial d'EIE et voit la mesure dans laquelle ces risques sont gérés.

Programme de gestion des récipients à boisson (2004)

Le chapitre examine si le ministère a établi des méthodes satisfaisantes permettant d'évaluer si le programme de gestion des récipients à boisson atteint les résultats escomptés et s'il en fait rapport. Le chapitre fournit également un rapport d'étape sur les progrès que le ministère a réalisés dans la mise en œuvre des recommandations et en réponse aux constatations énoncées dans notre rapport de 1994 concernant le programme de gestion des récipients à boisson.

Inspections environnementales (2002)

Le chapitre examine le processus d'inspection établi par le ministère pour surveiller la conformité aux lois provinciales sur l'environnement et en faire rapport.

Qualité de l'eau des puits domestiques (2000)

Un approvisionnement fiable en eau potable est important pour tous. Environ 40 % de la population du Nouveau-Brunswick qui vit dans une petite ville ou une région rurale compte sur un puits domestique comme source d'eau principale. Deux règlements afférents à la *Loi sur l'assainissement de l'eau* contribuent à prévenir les problèmes d'eau potable pour les personnes qui sont alimentées par un puits domestique nouvellement foré ou creusé, à savoir le *Règlement sur les puits d'eau* et le *Règlement sur l'eau potable*. Le chapitre examine la mesure dans laquelle le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux et le ministère de la Santé et du Mieux-être s'assurent de la conformité aux règlements en matière de puits privés.

Programme d'intendance des pneus (1999)

Le chapitre examine l'approche adoptée par le gouvernement pour établir le programme d'intendance des pneus et voit si le ministère supervise le programme conformément à la loi et au règlement. Nous avons aussi examiné la mesure dans laquelle le public est protégé contre le danger d'un incendie de pneus.

Ministère des Finances

Dépenses fiscales (2003)

Le chapitre examine et évalue les processus suivis pour approuver, surveiller et évaluer les programmes de dépenses fiscales et en faire rapport.

Gouvernance des régimes de retraite (2002)

Le chapitre examine si les préposés à la gouvernance de deux régimes de retraite provinciaux ont établi des mécanismes satisfaisants pour mesurer l'efficacité des activités de gestion de l'actif et en faire rapport.

Programme de retraite anticipée (2001)

Le chapitre examine le processus suivi par le gouvernement pour en arriver à la décision d'offrir un programme de retraite anticipée à ses employés.

Gouvernance des régimes de retraite (2000)

Le chapitre examine la structure de gouvernance de quatre régimes de retraite parrainés par le gouvernement provincial.

Taxe à la consommation (1999)

Le 1^{er} avril 1997, la taxe de vente harmonisée, administrée par le gouvernement fédéral, a remplacé la taxe à la consommation provinciale. Depuis, le gouvernement a recruté des vérificateurs additionnels pour repérer les taxes non établies. Le chapitre examine l'économie et l'efficience de cet effort de vérification spécial ainsi que la perception de la taxe de vente en général.

Ministère de la Justice et de la Consommation

Surintendant des caisses populaires (2008)

Le chapitre examine si le surintendant des caisses populaires s'acquitte de ses fonctions et de ses responsabilités relativement à la surveillance de la stabilité financière et de la solvabilité des caisses populaires et des *credit unions* en vue de protéger les déposants du Nouveau-Brunswick.

***Loi sur les prestations de pension* (2006)**

Le chapitre examine les protections offertes par la *Loi sur les prestations de pension* aux participants actifs et aux anciens participants aux régimes de retraite ainsi que la nature des activités du Bureau du surintendant des pensions.

Contribution pour les services de santé (2006)

Le chapitre explique à quoi sert la contribution pour les services de santé et résume les questions que nous avons relevées relativement au processus de la contribution.

Ministère des Ressources naturelles

Redevances sur le bois (2008)

Le chapitre décrit les redevances sur le bois et les processus et obligations les entourant. Le chapitre examine également si le ministère se conforme aux exigences établies par la loi.

Fonds en fiducie pour la faune (2007)

Le chapitre présente les résultats de l'examen d'un échantillon de subventions accordées par le fonds et de notre contrôle par sondages des recettes provenant des droits de conservation.

Système de suivi pour le bois récolté sur les terrains boisés privés (2006)

Le chapitre examine si le ministère maintient des processus appropriés pour s'assurer que le système de suivi des produits forestiers de base récoltés sur les terrains boisés privés fonctionne tel que l'exige la *Loi sur le transport des produits forestiers de base*. Il examine aussi si le ministère se sert de l'information fournie par le système de suivi du bois pour évaluer la

durabilité de l'approvisionnement en bois provenant des terres privées du Nouveau-Brunswick et présenter des rapports publics.

Gestion des terres de la Couronne (2001)

Le chapitre examine les responsabilités du ministre à l'égard des terres de la Couronne et analyse la capacité du ministère de mesurer l'efficacité des programmes de gestion des terres de la Couronne et d'en faire rapport.

Terres à bois privées (2000)

Le chapitre examine le rôle du gouvernement pour ce qui est d'encourager l'aménagement des terres à bois privées comme source principale de bois des installations de transformation du bois de la province.

Ministère de la Santé

Évaluation de programmes (2007)

Le chapitre examine si des méthodes et des systèmes adéquats ont été établis pour évaluer régulièrement les programmes financés par le ministère.

Contribution pour les services de santé (2006)

Le chapitre explique à quoi sert la contribution pour les services de santé et résume les questions que nous avons relevées relativement au processus de la contribution.

Plan de médicaments sur ordonnance (2005)

Le chapitre examine si le ministère a adopté des procédures adéquates pour gérer le rendement du Plan de médicaments sur ordonnance, et si le rendement du Plan fait l'objet de rapports adéquats. Le chapitre examine également si le ministère a adopté des procédures adéquates pour veiller à ce que le processus d'évaluation des médicaments en vue de leur inscription au formulaire et les sommes versées pour les médicaments et les services des pharmacies sont gérés en tenant compte du rapport coût-efficacité.

Reddition de comptes des hôpitaux psychiatriques et des unités de soins psychiatriques (2003)

Le chapitre cherche à savoir si le ministère a en place des processus redditionnels appropriés pour les activités des hôpitaux psychiatriques et des unités de soins psychiatriques qui sont sous la direction des régies régionales de la santé.

Système de prestation de services aux clients (2002)

Le chapitre examine pourquoi l'élaboration du Système de prestation de services aux clients, approuvé en 1995 pour un total de 4,5 millions de dollars et qui devait être opérationnel au bout de trois ans, coûte beaucoup plus cher et prend beaucoup plus de temps que prévu. Le chapitre examine aussi s'il y a eu non-respect des arrangements contractuels, des directives gouvernementales ou des mesures législatives provinciales en rapport avec les coûts plus élevés et le temps de réalisation plus long.

Plan de médicaments sur ordonnance (2001)

Le chapitre examine le plan gouvernemental qui fournit des prestations pharmaceutiques aux personnes recevant de l'aide au revenu et aux personnes dont les frais de médicaments dépassent leur capacité de payer. L'objectif était de déterminer si les ministères ont en place des mécanismes et des méthodes appropriés pour s'assurer que le programme est offert à chaque personne admissible à des avantages en vertu du plan et que le plan fournit des services uniquement aux personnes qui y sont admissibles.

Qualité de l'eau des puits domestiques (2000)

Un approvisionnement fiable en eau potable est important pour tous. Environ 40 % de la population du Nouveau-Brunswick qui vit dans une petite ville ou une région rurale compte sur un puits domestique comme source d'eau principale. Deux règlements afférents à la *Loi sur l'assainissement de l'eau* contribuent à prévenir les problèmes d'eau potable pour les personnes qui sont alimentées par un puits domestique nouvellement foré ou creusé, à savoir le *Règlement sur les puits d'eau* et le *Règlement sur l'eau potable*. Le chapitre examine la mesure dans laquelle le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux et le ministère de la Santé et du Mieux-être s'assurent de la conformité aux règlements en matière de puits privés.

Salubrité des aliments (1999)

Le chapitre examine le rôle de la province dans l'inspection des 2 870 établissements de services alimentaires. L'objectif de ce projet était de déterminer si les systèmes en place et les pratiques courantes sont suffisants pour assurer la conformité des établissements de services alimentaires aux règlements afférents à la *Loi sur la santé* provinciale.

Hôpital extra-mural (1999)

Le 1^{er} juillet 1996, l'Hôpital extra-mural est devenu le Programme extra-mural et a été intégré aux corporations hospitalières régionales. Pourquoi une telle décision a été prise? Comment le gouvernement prend-il de telles décisions? L'intérêt que nous portons au processus décisionnel du gouvernement nous a incités à examiner la décision relative à la fusion.

Ministère de la Sécurité publique

Bureau du prévôt des incendies (2002)

Le chapitre examine si le Bureau du prévôt des incendies s'assure adéquatement de la mise en application des dispositions de la *Loi sur la prévention des incendies*, et s'il a en place des mécanismes et des méthodes appropriés sur le plan des ressources humaines pour s'acquitter de manière suffisante de la prestation des programmes provinciaux de protection et de sécurité-incendie.

Conducteurs à risque élevé (2001)

Le chapitre examine si le ministère a en place un système pour repérer les conducteurs de voitures particulières à risque élevé et prendre des mesures appropriées en conséquence. Il examine aussi une classe particulière de conducteurs à risque élevé, les apprentis conducteurs.

Ministère des Transports

Agence de gestion des véhicules (2002)

Le chapitre examine si l'Agence de gestion des véhicules fournit des services de réparation et d'entretien aux automobiles, aux voitures des hauts fonctionnaires et aux camions légers du gouvernement d'une manière qui minimise les coûts et optimise l'efficience. Le chapitre examine également si l'agence a en place des mécanismes et des méthodes adéquats pour surveiller la consommation de carburant des voitures et des camions légers du gouvernement et en assurer le contrôle.

Services de génie-conseil et matériaux routiers (2000)

Le chapitre examine les procédures que suit le ministère pour obtenir des services de génie-conseil et gérer ses stocks de matériaux routiers. Le chapitre examine également les progrès réalisés par le ministère dans la mise en œuvre de spécifications de produit fini comme garantie de qualité de la construction routière.

Vérifications à l'échelle du gouvernement

Examen des rapports annuels des ministères (2008)

Notre principal objectif pour ce projet était de déterminer la mesure dans laquelle les rapports annuels des ministères et les rapports sur le rendement produits par notre gouvernement pouvaient être améliorés en appliquant des principes modernes. Notre objectif secondaire était de déterminer les améliorations qui pourraient être recommandées pour la directive sur les rapports annuels du gouvernement provincial.

L'évaluation des programmes dans les ministères (2004)

Notre objectif pour ce projet était de déterminer l'approche employée par les ministères du gouvernement provincial pour évaluer les programmes.

Administration des contrats (1999)

De plus en plus de services gouvernementaux sont fournis par le secteur privé à la suite de privatisations, de partenariats entre le secteur public et le secteur privé et d'arrangements d'impartition. Par notre travail de vérification dans ce domaine, nous avons voulu déterminer quels mécanismes sont en place pour vérifier si les contrats sont administrés selon les conditions négociées.

Location à bail de matériel (1999)

Nos objectifs de vérification dans le cadre de ce projet étaient de voir si les décisions de louer sont prises en tenant compte du principe d'économie et si les contrats de location sont

comptabilisés correctement dans les livres de la province. Notre analyse et nos conclusions sont fondées sur l'examen de décisions relatives à la location à bail d'ordinateurs personnels, de photocopieuses, de camions-citernes et d'équipement lourd.

Mesure du rendement et rapport sur l'efficacité (1999)

Le gouvernement provincial avait adopté sa première directive sur les rapports annuels il y a dix ans. La directive reconnaît que les rapports des ministères et des organismes sont le principal document de reddition de comptes pour l'Assemblée législative et le public. Le chapitre examine les progrès réalisés au cours des dix dernières années dans le domaine de la mesure du rendement et du rapport sur l'efficacité.

Projet routier entre Fredericton et Moncton (1999)

Le chapitre examine le processus décisionnel qui a mené à la remise d'une demande de propositions à trois soumissionnaires retenus en sélection finale le 27 mars 1997. La demande de propositions montrait clairement que le gouvernement avait l'intention de construire la route au moyen d'un partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Nous avons examiné les objectifs gouvernementaux établis pour le projet et cherché à savoir si d'autres arrangements avaient été envisagés et si la demande de propositions prenait en compte les objectifs gouvernementaux.

Vérifications des organismes de la Couronne

Gouvernance des sociétés de la Couronne (2003)

Le chapitre résume les résultats de nos examens sur la gouvernance des cinq dernières années, examine des méthodes en vigueur ailleurs et formule des recommandations globales sur les mesures que peut prendre le gouvernement provincial en vue d'améliorer la gouvernance des organismes de la Couronne.

Énergie NB

Gouvernance (2005)

Le chapitre examine si les structures et les processus actuels de gouvernance établis pour Énergie NB constituent un cadre de gouvernance efficace.

NB Agriexport Inc. (2000)

Le chapitre fait état des résultats d'un examen spécial des activités et de la reddition de comptes de NB Agriexport Inc., effectué à la demande du Comité des corporations de la Couronne.

Régies régionales de la santé (2000)

Le chapitre résume les observations et les recommandations que le vérificateur général a formulées après avoir aidé le Comité des corporations de la Couronne à tenir ses premières audiences avec les corporations hospitalières régionales.

Services Nouveau-Brunswick

Évaluation foncière à des fins fiscales (2005)

Le chapitre examine si Services Nouveau-Brunswick respecte le *Loi sur l'évaluation* en évaluant les biens réels à leur « valeur réelle et exacte ».

Société des alcools du Nouveau-Brunswick

Gouvernance (1999)

Notre bureau s'intéresse depuis un certain nombre d'années à la gouvernance et à la reddition de comptes des sociétés de la Couronne. Cette année, nous avons examiné les pratiques entourant la gouvernance et la reddition de comptes à la Société des alcools du Nouveau-Brunswick.

Société d'assurance-dépôts des caisses populaires du Nouveau-Brunswick (2007)

Le chapitre examine si la Société a des structures, des processus et des procédures adéquats en vigueur pour remplir son obligation de protéger les dépôts des membres des caisses populaires et des credit unions du Nouveau-Brunswick.

Société de développement régional

Programmes et projets financés par le gouvernement provincial (2004)

Le chapitre examine si la Société de développement régional a adopté des méthodes satisfaisantes pour mesurer l'efficacité des programmes et des projets financés par le gouvernement provincial qu'elle administre et en faire rapport.

Fonds de développement économique (1999)

En 1997-1998, le Fonds de développement économique a dépensé plus de 15 millions de dollars pour des projets tels que la commercialisation du tourisme, le développement de l'agriculture, la sylviculture sur les terres de la Couronne et Film Nouveau-Brunswick. Par notre travail dans ce domaine, nous voulions nous assurer que des mécanismes adéquats sont en place pour l'approbation du financement et la surveillance des projets.

Société de gestion des placements du Nouveau-Brunswick

Rendement des placements et analyse des coûts (2008)

Le chapitre examine des indicateurs relatifs au rendement des placements de la Société de gestion des placements du Nouveau-Brunswick, et offre une analyse des coûts de l'organisation.

Gouvernance (2006)

Le chapitre examine si les structures et les processus de gouvernance actuels établis pour la Société de gestion des placements du Nouveau-Brunswick constituent un cadre de gouvernance efficace.

